



VII.501.53.2020.CW

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny w Warszawie**
ePUAP

za pośrednictwem

**Prezesa Urzędu Ochrony
Danych Osobowych**
ePUAP

Skarżący:

Rzecznik Praw Obywatelskich
ePUAP

Organ:

**Prezes Urzędu Ochrony Danych
Osobowych**

SKARGA

na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., 627.; dalej jako: ustawa o RPO), art. 8 § 1 oraz art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.) Rzecznik Praw Obywatelskich

zaskarża w całości

decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych nr DS.523.1470.2020.AZ.I z dnia 6 kwietnia 2020 r. o umorzeniu postępowania administracyjnego prowadzonego z urzędu w sprawie dotyczącej naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w związku z realizacją obowiązku składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, i ich upubliczniania.

Zaskarżonej decyzji Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca

- naruszenie art. 6 ust. 1 lit c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej jako: „RODO”) poprzez jego błędną wykładnię;
- naruszenie art. 57 ust. 1 lit a RODO poprzez niezapewnienie skuteczności przepisów RODO względem przepisów krajowych;
- naruszenie art. 47 Konstytucji RP, art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: KPP) oraz art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako: EKPC) poprzez niezapewnienie realizacji prawa do ochrony życia prywatnego podmiotów, których praw i obowiązków dotyczyło prowadzone postępowanie;
- naruszenie art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 8 Karty Praw Podstawowych UE, oraz art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez niezapewnienie realizacji prawa do ochrony danych osobowych podmiotów, których praw i obowiązków dotyczyło prowadzone postępowanie.
- naruszenie art. 53 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE i art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenie swobody w korzystaniu przez sędziów i prokuratorów z wolności sumienia i religii oraz art. 53 ust. 7 Konstytucji RP poprzez ich zobowiązanie do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

W związku z powyższym na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. **Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o uwzględnienie skargi i uchylenie decyzji** Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych nr DS.523.1470.2020.AZ.I z dnia 6 kwietnia 2020 r.

UZASADNIENIE

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 190), Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy o RPO, podjął z urzędu sprawę i wszczął postępowanie wyjaśniające. W jego wyniku zwrócił się w wystąpieniu z dnia 9 marca 2020 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie zgodności obowiązku złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, wprowadzonego na mocy przepisu art. 1 pkt 29 oraz art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r., z normami prawa z zakresu prawa ochrony danych osobowych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń o przynależności do zrzeszeń (w tym stowarzyszeń i fundacji), a w szczególności ich publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej jest oparte na podstawie prawnej pozostającej w sprzeczności z wymogami prawnymi z zakresu prawa ochrony danych osobowych oraz z prawem do prywatności i ochrony danych osobowych, o których mowa w art. 47 i 51 Konstytucji RP.

Ustawa z 20 grudnia 2019 r. weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r. Na jej mocy nałożono na sędziów sądów powszechnych (na podstawie art. 88a ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych), administracyjnych (art. 8 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych), wojskowych (art. 70 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych), sędziów Sądu Najwyższego (art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym) oraz prokuratorów (art. 103a ustawy Prawo o prokuraturze) obowiązek złożenia oświadczeń o przynależności

do zrzeseń. Oświadczenia te są jawne i podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Obowiązek ich złożenia należy wypełnić w terminie 30 dni od objęcia urzędu, wystąpienia okoliczności podlegających ujawnieniu bądź od dnia wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 2019 r. Oznacza to, że termin na złożenie pierwszych oświadczeń przez sędziów i prokuratorów minął w dniu 14 marca 2020 r.

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej jako: Prezes UODO) o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie, w tym w szczególności o wydanie w ramach tego postępowania na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781; dalej jako: u.o.d.o.) postanowienia ograniczającego przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia o przynależności do zrzeseń, w tym stowarzyszeń, ze szczególnym uwzględnieniem przynależności do kościołów i związków wyznaniowych oraz stowarzyszeń zrzeszających sędziów i prokuratorów, pełniących funkcje podobne do związków zawodowych, poprzez zakazanie publikacji treści tych oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej do czasu zakończenia postępowania. Żądanie to dotyczyło ograniczenia przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 88a § 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* oraz odsyłających do tych przepisów: art. 8 § 2 ustawy *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, art. 70 ustawy *Prawo o ustroju sądów wojskowych*, art. 45 § 3 ustawy *o Sądzie Najwyższym*, oraz w art. 103a § 1 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo o prokuraturze*.

Z analizy przeprowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w toku postępowania wyjaśniającego wynikało, że przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia wskazanych wyżej oświadczeń poprzez ich publikację w BIP może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki w zakresie naruszenia prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych określonych w art. 47 i 51 Konstytucji RP. W związku z tym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uznać należało za spełnione przesłanki możliwości wydania decyzji o czasowym ograniczeniu przetwarzania danych osobowych określone w art. 70 ust. 1 u.o.d.o.

Prezes UODO nie podzielił argumentów sformułowanych w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 marca 2020 r. uznając, że nie doszło do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, i decyzją z dnia 6 kwietnia 2020 r. umorzył postępowanie w sprawie. W uzasadnieniu decyzji Prezes UODO podniósł, że przepisy ustawy z 20 grudnia 2019 r. bardzo jednoznacznie i w sposób nie wymagający interpretacji określają obowiązek złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o przynależności do zrzeszeń. Wyraźną podstawę ustawową ma także obowiązek ich upublicznienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Zdaniem PUODO istnienie wyraźnej podstawy ustawowej nie pozwala na skorzystanie z uprawnienia do wydania środka zabezpieczającego ze względu na przepis art. 6 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.; dalej jako: RODO), który przewiduje, że „przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem m. in. wówczas, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze”. W uzasadnieniu decyzji Prezes UODO nie odniósł się do zarzutu niezgodności przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. z zasadą minimalizacji danych oraz ochrony prawa do prywatności, mających swoją podstawę w innych przepisach RODO.

W związku z niestwierdzeniem naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych decyzją z 6 kwietnia 2020 r. umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe. Prezes UODO uznał się niewłaściwym do badania obowiązujących przepisów rangi ustawowej z prawem do prywatności i prawem ochrony danych osobowych. Tego typu analiza polegałaby, jego zdaniem, na kwestionowaniu konstytucyjności przepisów ustawy, do czego w polskim porządku prawa uprawniony jest jedynie Trybunał Konstytucyjny. W związku z brakiem możliwości wystąpienia z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych postanowił umorzyć postępowanie także w tym zakresie.

I. Dopuszczalność i zakres kontroli decyzji

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Pod pojęciem zgodności z prawem rozumieć należy zgodność ze wszystkimi aktami prawa powszechnie obowiązującego wskazanymi w art. 87 Konstytucji RP. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że od dnia wejścia w życie Traktatu Akcesyjnego z dnia 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), kontrola sądu administracyjnego obejmuje także zgodność rozstrzygnięć organów administracji publicznej z prawem Unii Europejskiej, które rozumieć należy jako całokształt dorobku prawnego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*), w tym zasad ogólnych prawa europejskiego.

Zgodnie z kolei zasadą pierwszeństwa, wynikająca zarówno z prawa pierwotnego UE oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i z hierarchii norm prawa określonej w Konstytucji RP (art. 91 ust. 3), prawo Unii Europejskiej ma prymat przed prawem krajowym państw członkowskich Unii Europejskiej. Należy przy tym zaznaczyć, że zasada pierwszeństwa prawa UE obejmuje swym zakresem również akty indywidualne i konkretne, jakimi są prawomocne decyzje administracyjne (zob. wyrok TS z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 *Ciola*), a wynikający z niej obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa europejskiego spoczywa na wszystkich organach władzy publicznej państw członkowskich (zob. wyrok TS z dnia 9 marca 1978 w sprawie 106/77 *Simmenthal* oraz wyrok TS z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie 213/89 *Factortame*).

Zasada pierwszeństwa prawa Unii dotyczy wszystkich aktów UE, które mają moc wiążącą, a w szczególności rozporządzeń jako aktów niewymagających transpozycji w prawie krajowym. Czuwanie nad przestrzeganiem zasady pierwszeństwa prawa UE należy do zadań sądów krajowych, w tym sądów administracyjnych, których działalność w tym zakresie jest niezbędna dla zapewnienia skuteczności (*effet utile*) prawa Unii. Zgodnie z zasadą skodyfikowaną w art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

„Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Zasada ta wiąże się także z realizacją prawa do sądu, o którym mowa w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.). Na podstawie tych przepisów możliwe jest bezpośrednie powoływanie się w sporach indywidualnych przed sądami na prawo unijne. Taką wykładnię potwierdzono m.in. w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej jako: TS) z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 *Fratelli Variola*, w którym podkreślono, że bezpośrednie stosowanie rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie jest niezależne od przyjęcia jakiegokolwiek środka transponującego jego treść do prawa krajowego, a rozporządzenie to, ze względu na jego szczególny charakter oraz miejsce w systemie źródeł prawa Unii, jest bezpośrednio skuteczne ze skutkiem natychmiastowym i przyznaje podmiotom indywidualnym prawa, które sądy krajowe mają obowiązek chronić.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd, orzekając w niniejszej sprawie, zobowiązany jest dokonać w pierwszym miejscu oceny legalności zaskarżanej decyzji Prezesa UODO z dnia 6 kwietnia 2020 r. pod kątem jej zgodności z prawem UE, w tym w szczególności z przepisami RODO, które obok ustawy o ochronie danych osobowych stanowi główną podstawę wykonywania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jego zadań.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie należy zwrócić uwagę na szczególne powołanie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do czuwania nad realizacją przepisów prawa Unii z zakresu ochrony danych osobowych, w tym przepisów RODO. Zgodnie bowiem z motywem 117 tego rozporządzenia "zasadniczym elementem ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych jest utworzenie w państwach członkowskich organów nadzorczych, uprawnionych do wypełniania zadań i wykonywania uprawnień w sposób całkowicie niezależny".

Do treści przytoczonego powyżej motywu odwołano się w uzasadnieniu projektu ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 10 maja 2018 r., na mocy której ustanowiono instytucję Prezesa UODO. Na mocy przepisów tej ustawy organ ten sprawuje funkcje

organu nadzorczego w rozumieniu przepisów RODO i czuwa nad jego przestrzeganiem (zob. druk sejmowy nr 2410, VIII kadencja, str. 18-19). Funkcja ta określona została przy tym wyraźnie w przepisie art. 51 RODO, zgodnie z którym „każde państwo członkowskie zapewnia, by za monitorowanie stosowania niniejszego rozporządzenia odpowiadał co najmniej jeden niezależny organ publiczny w celu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem oraz ułatwiania swobodnego przepływu danych osobowych w Unii”. Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że jednym z dwóch wskazanych celów, jakie ma realizować Prezes UODO w ramach czuwania nad przestrzeganiem przepisów RODO, jest ochrona podstawowych praw i wolności osób fizycznych.

Opisane powyżej rozumienie istoty funkcji Prezesa UODO, jako organu nadzorczego w rozumieniu przepisów RODO, wynika także z celu wprowadzenia rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z treścią motywu 1 i 2 preambuły RODO „ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych jest jednym z praw podstawowych chronionych art. 8 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, a „zasady i przepisy dotyczące ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych nie mogą - niezależnie od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania takich osób - naruszać ich podstawowych praw i wolności, w szczególności prawa do ochrony danych osobowych”. W motywie 4 preambuły rozporządzenia ogólnego podkreślono przy tym wyraźnie, że przepisy rozporządzenia nie mogą naruszać „praw podstawowych, wolności i zasad uznanych w Karcie Praw Podstawowych - zapisanych w Traktatach - w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i religii, wolności wypowiedzi i informacji, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy uznać, że zapewnienie pierwszeństwa i pełnej skuteczności prawa Unii Europejskiej z zakresu prawa ochrony danych osobowych poprzez ich wykładnię gwarantującą

poszanowanie praw podstawowych, w tym prawa do prywatności, wskazanych w tekście preambuły jako normy o wyższym charakterze oraz dyrektywy stosowania przepisów RODO, jest prawnym obowiązkiem Prezesa UODO wynikającym z treści tych przepisów, a wykonywanie tego obowiązku podlega kontroli sądów krajowych. Podkreślono to wyraźnie w treści motywu 141 rozporządzenia, zgodnie z którym „każda osoba, której dane dotyczą, powinna mieć prawo wniesienia skargi do jednego organu nadzorczego oraz prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem, zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych”.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że korzystanie przez Prezesa UODO z jego uprawnień wynikających z przepisów RODO oraz u.o.d.o. nie ma charakteru dyskrecyjnego. Zgodnie bowiem z dalszą treścią motywu 141 preambuły rozporządzenia prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przysługuje w szczególności, „lub jeżeli organ nadzorczy nie reaguje na skargę, częściowo lub w całości ją odrzuca lub oddala, lub nie podejmuje działania, choć jest to niezbędne do ochrony praw tej osoby”. Takie sformułowanie oznacza niewątpliwie, że niezależnie od literalnego brzmienia konkretnych przepisów kompetencyjnych i wyrażonych w nich modalności, na gruncie prawa UE naruszenie praw jednostki w ramach stosowania przepisów o ochronie danych osobowych ma charakter substancjalny, jego stwierdzenie przez organ nadzorczy ma charakter deklaratoryjny. Wyraźną intencją prawodawcy unijnego było przy tym poddanie odpowiedniej decyzji w tym zakresie efektywnej kontroli sądowej. Zgodnie bowiem z treścią motywu 143 preambuły rozporządzenia sądy orzekające w sprawie odwołań od decyzji organów nadzorczych „powinny wykonywać pełną jurysdykcję w sprawie, w tym w zakresie ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy”.

Biorąc pod uwagę powyższe, **nie można uznać za prawidłowe stwierdzenia zawartego w treści uzasadnienia decyzji z dnia 6 kwietnia 2020 r., zgodnie z którym oparcie obowiązku przetwarzania danych na wyraźnym przepisie ustawowym, wyczerpując przesłankę określoną w przepisie art. 6 ust. 1 lit. c RODO całkowicie wyłącza możliwość podważenia jego zgodności z prawem.** Błędne jest więc założenie, że Prezes UODO nie miał podstaw do stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych

osobowych, co powoduje, iż dalsze jego prowadzenie, ukierunkowane na ewentualne skorzystanie przez niego z uprawnień naprawczych przewidzianych w art. 58 ust. 2 RODO, jest bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256). Warto bowiem podkreślić wyraźnie, że w przepisie art. 6 ust. 1 lit c RODO, mowa jest o „obowiązku prawnym” bez wskazania szczególnej podstawy formalnej tego obowiązku.

Nie można zgodzić się z wykładnią zastosowaną przez Prezesa UODO w tym zakresie, ponieważ w swoich skutkach ogranicza ona pojęcie „obowiązku prawnego” jedynie do obowiązku wynikającego z przepisów ustawy. Taka wykładnia przepisu dającego w istocie podstawę do wprowadzania w prawie krajowym przepisów szczególnych i wyłączeń w odniesieniu do ogólnych zasad zawartych w RODO nie daje się pogodzić z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* i ignoruje złożoność i hierarchiczność źródeł prawa określone w przepisach Konstytucji RP, zwłaszcza w kontekście uczestnictwa Polski w systemie prawnym Unii Europejskiej. Ustalenie istnienia obowiązku prawnego i jego właściwej wykładni wymaga całościowej analizy obowiązujących aktów prawa mających zastosowanie w sprawie. Na gruncie niniejszego postępowania kluczowe są, jak wspomniano wyżej, zasady określone w przepisach RODO, które Prezes UODO powinien uwzględnić z uwzględnieniem ich hierarchicznej nadrzędności względem przepisów ustawowych.

Należy podkreślić, że pomimo wyraźnej podstawy ustawowej przetwarzania danych osobowych, zarówno prawo polskie, jak i europejskie, stawia szereg wymogów nakazujących zapewnienie proporcjonalności ewentualnego naruszenia praw przysługujących obywatelom w tym zakresie. Potwierdza to m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wa 1927/190) w sprawie ze skargi na postanowienie Prezesa UODO z dnia 29 lipca 2019 r. (nr ZSPU.440.707.2019.AZ.I), dotyczące obowiązku publikacji list poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa przez Kancelarię Sejmu RP. Warto dodać, że orzeczenie to dotyczy danych osób pełniących funkcje sędziowskie, których praw dotyczy niniejsza skarga, tj. sędziów. W treści uzasadnienia powołanego wyżej wyroku podkreślono wyraźnie, że „z regulacji przewidzianej w RODO wynika (...) możliwość ujawnienia

danych osobowych, ale tylko w przypadku, gdy prawo państwa członkowskiego na to zezwala”.

W prawie polskim zagadnienia dotyczące dostępu do informacji publicznej mają swoją ogólną podstawę w art. 61 Konstytucji RP. Przepis ten przyznaje obywatelom prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...). Przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP reguluje ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie może nastąpić 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”. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepisy o ochronie danych osobowych nie wyłączają stosowania przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.), z tego względu, że przepisy tej ustawy realizują obowiązek ochrony danych osobowych poprzez ograniczenie prawa do informacji ze względu na prawo do prywatności (por. m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt II SAB/Bd 70/18 i powołany tam wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Gd/18). Prawo to ma zatem wartość nadrzędną wobec prawa do informacji publicznej.

Szczegółowo kwestie ograniczeń dostępu do informacji publicznej uregulowano w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W myśl przepisu art. 5 ust. 2 tej ustawy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, gdy gromadzone i publikowane dane mają związek z pełnieniem tych funkcji. Gdy informacje te nie mają związku z pełnioną funkcją publiczną, funkcjonariuszom publicznym, takim jak sędziowie i prokuratorzy, przysługuje więc ochrona prywatności oraz ochrony ich danych osobowych.

Należy przy tym podkreślić wyraźnie, jak zasygnalizowano to już wcześniej, że przepisy prawa krajowego nie mogą podważać istoty zasad i norm ustanowionych na poziomie prawa UE oraz Konstytucji RP. W treści uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wa 1927/190)

wskazano co prawda, że w dotychczasowym orzecznictwie przyjmuje się, że przepisy RODO nie wyłączają np. stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej (art. 86 RODO), jednakże podkreślono, że uznać tak można dlatego, że przepisy te realizują obowiązek ochrony danych osobowych poprzez ograniczenie prawa do informacji z uwagi na prawo do prywatności wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt II SAB/Bd 70/18 i powołany tam wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Gd/18). Zgodnie z rozumowaniem *a contrario* należy zatem uznać, że przepisy rangi ustawowej niezapewniające odpowiedniej gwarancji prawa do prywatności muszą ustąpić przepisom RODO, które należy zastosować bezpośrednio.

Przepisy ustawowe, na mocy których wprowadzono obowiązek składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o przynależności do zrzeszeń, należy, w związku z powyższym, ocenić przede wszystkim w odniesieniu do trybu i warunków wprowadzania w prawie krajowym przepisów dotyczących szczególnych sytuacji przetwarzania (rozdział IX RODO). W niniejszej sprawie możliwym do zastosowania jest tryb wskazany w art. 86 RODO, w którym określono możliwość wprowadzania w prawie UE i prawie krajowym szczególnych przepisów z zakresu dostępu do informacji publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że chociaż artykuł 86 RODO nie zawiera bezpośrednich wytycznych co do wymogów, jakie powinno spełniać prawo krajowe z zakresu dostępu do informacji publicznej, to jednak nie może ono przewidywać dowolnych odstępstw od przepisów RODO. Rolą państw członkowskich UE jest bowiem zapewnienie równowagi pomiędzy prawem publicznego dostępu do dokumentów urzędowych i prawem do ochrony danych osobowych (zob. motyw 154 preambuły RODO). Jak podkreśla się w doktrynie, przepisy te muszą przede wszystkim spełniać wytyczne zawarte w art. 6 ust. 2 i 3 RODO (zob. N. Zawadzka, *Art. 86, [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, 2018, LEX).

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 3 RODO podstawa przetwarzania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit c i lit. e RODO musi zostać określona w prawie Unii lub w prawie krajowym, a „cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub -

w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e RODO - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi”. Jak określono dalej w treści tego przepisu, „Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu”.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że Prezes UODO w ramach postępowań prowadzonych w przedmiocie zgodności przetwarzania danych osobowych z prawem, z zastosowaniem przepisu art. 6 ust. 1 lit c RODO, jest zobowiązany dokonać oceny z punktu widzenia zasad celowości i proporcjonalności. Rzecznik zgadza się, że Prezes UODO nie jest organem właściwym do rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności przepisów konstytuujących obowiązek składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniach przez sędziów i prokuratorów. **Nie zwalnia to jednak Prezesa UODO od wypowiedzenia się w kwestii zgodności tych przepisów z przepisami prawa UE, w tym z zasadami określonymi w RODO oraz w Karcie Praw Podstawowych UE.** Wprost przeciwnie – jak wskazano *explicite* w treści art. 57 ust. 1 lit a RODO – monitorowanie i egzekwowanie stosowania rozporządzenia jest zadaniem Prezesa UODO jako organu nadzorczego, wyznaczonego w tym celu przez przepisy prawa Unii Europejskiej. Zadanie to oznacza obowiązek nadania pełnej skuteczności prawu Unii, w tym zasad określających imperatywną konieczność zagwarantowania praw podstawowych, w tym prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych jako praw mających w aksjologii RODO oraz Konstytucji RP pierwszeństwo względem prawa do informacji publicznej.

Całkowite pominięcie rozważań dotyczących treści obowiązku prawnego i jego zgodności z przepisami prawa UE z zakresu ochrony danych osobowych oraz z prawami podstawowymi stanowi – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – poważne naruszenie w wykładni przepisów, na których oparto decyzję, oraz art. 7 w zw. z art. 77 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez braki w przeprowadzonym postępowaniu w odniesieniu do tych kwestii.

Decyzja z dnia 6 kwietnia 2020 r. narusza także prawo określone w art. 41 ust. 2 c Karty Praw Podstawowych UE. Poszanowanie określonego w tym przepisie prawa do dobrej administracji wymaga, aby decyzja jasno i jednoznacznie przedstawiała argumentację organu, który ją wydał, tak aby umożliwić zainteresowanemu zapoznanie się z uzasadnieniem decyzji, a właściwemu sądowi – sprawdzenie jej zasadności. Brak prawidłowego uzasadnienia stanowi wadę, która może spowodować konieczność usunięcia danego aktu administracyjnego z obrotu prawnego. Po drugie, z prawa tego wynika także obowiązek bezstronności organu, który nie powinien kierować się żadnymi „uprzedzeniami” lub „niechęcią” w stosunku do strony, a jego działalność nie powinna przybierać formy nacisku, ale uzasadnionego obiektywnie działania w interesie ogólnym. Normy prawa Unii mają aksjologiczne wsparcie także w normach polskiej Konstytucji – konieczność uzasadnienia każdej decyzji skierowanej przez organ władzy publicznej należy wywodzić z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawa) oraz z art. 7 Konstytucji RP (zasad legalizmu) (zob. np. K. Kowalik-Bańczyk, Komentarz do artykułu 41, [w:] A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. wyd. 2, Warszawa 2020, pkt 29, 33–34.).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przy tym zwrócić uwagę na fakt, że odwoływanie się do rozważań z zakresu prawa do prywatności i prawa ochrony danych osobowych stanowi element ustalonej praktyki uzasadniania decyzji przez Prezesa UODO¹ i całkowite pominięcie tej kwestii w niniejszej sprawie wydaje się w związku z tym stanowić naruszenie zasady określonej w art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którą „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej” oraz „bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przy tym podkreślić, że konieczność każdorazowego badania treści art. 6 ust. 1 lit c RODO i zgodności przetwarzania na tej podstawie z innymi zasadami określonymi w treści RODO oraz z prawami podstawowymi wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach, których Prezes UODO był stroną, w związku z czym organ ten ma świadomość co do treści

¹ Zob. m.in. postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r. nr ZSPU.440.707.2019.AZ.I

przepisów w tym zakresie (zob. m. in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1927/19).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie się również odnieść do fragmentu uzasadnienia decyzji Prezesa UODO wskazującego (s. 9), że organem właściwym do złożenia przez RPO uwag zawartych w piśmie z dnia 9 marca 2020 r. jest Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik jest świadomy przysługujących mu konstytucyjnych i ustawowych uprawnień. Historia funkcjonowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich dowodzi, że Rzecznik – traktując Trybunał Konstytucyjny jako partnera w zapewnianiu przestrzegania praw i wolności człowieka – wielokrotnie występował z wnioskami do Trybunału lub przystępował do spraw zawisłych przed nim. Niemniej, zmiany wprowadzone w Trybunale Konstytucyjnym w ostatnich latach spowodowały, że organ ten faktycznie utracił zdolność przeprowadzania rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa. Przy obsadzaniu Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. oraz w latach kolejnych doszło do rażącego naruszenia prawa, na stanowiska sędziowskie już prawidłowo obsadzone, mianowane zostały kolejne osoby. Praktyka funkcjonowania Trybunału wskazuje, że do spraw, które leżą w zainteresowaniu organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, składy są arbitralnie wyznaczane przez prezesa TK, dochodzi nawet do przypadków wymiany sędziego-sprawozdawcy, bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Co więcej, Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie występował w konkretnych sprawach z wnioskami o wyłączenie z udziału w rozpoznawaniu sprawy określonych sędziów. Wnioski te nie były uwzględniane, Rzecznik Praw Obywatelskich przestał wręcz w ogóle otrzymywać rozstrzygnięcia w tym zakresie (sprawy U 2/20 oraz Kpt 1/20), albo też w sprawie wyłączenia sędziów, z naruszeniem zasady *nemo iudex in causa sua*, orzekali oni sami.

Praktyka orzecznicza obecnego TK wskazuje, że jest on wykorzystywany jako instrument służący legitymizowaniu niezgodnych z Konstytucją RP rozwiązań prawnych. Tak RPO ocenia m.in. wyrok TK z 25 marca 2019 r. w sprawie K 12/18 dotyczący Krajowej Rady Sądownictwa czy wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 i postanowienie z 21 kwietnia 2020 r. w sprawie Kpt 1/20 – dotyczące uchwały połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.

Rzecznik zdaje sobie sprawę z bezprecedensowego charakteru powyższych uwag. Odpowiadają one jednak rzeczywistej sytuacji, w której organy władzy politycznej doprowadziły do unicestwienia efektywnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych (por. szerzej w tym zakresie M. Pyziak-Szafnicka „Trybunał Konstytucyjny á rebours”, PiP z 2020 r., z. 5. s. 25-45). Z tego powodu, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa występowanie z wnioskiem do tak ukształtowanego Trybunału Konstytucyjnego za bezcelowe.

Jednocześnie Rzecznik pragnie zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, jej przepisy są stosowane bezpośrednio. Oceny wskazanych w niniejszej skardze zarzutów naruszenia wzorców konstytucyjnych może zatem, w konkretnej sprawie, dokonać również Wojewódzki Sąd Administracyjny².

II. Zgodność obowiązku składania oświadczeń o przynależności do zrzeszeń przez sędziów i prokuratorów z prawami podstawowymi

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił wątpliwości natury konstytucyjnej odnośnie do przepisów kształtujących obowiązek składania oświadczeń o przynależności do zrzeszeń przez sędziów i prokuratorów już w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą z 20 grudnia 2019 r., w tym m.in. w opinii przedstawionej Marszałek Sejmu RP, a także Marszałkowi Senatu RP³. Rzecznik podtrzymuje stanowisko, że nałożenie na sędziów i prokuratorów obowiązku złożenia wskazanych wyżej oświadczeń, w tym w szczególności upublicznienia informacji o przynależności do zrzeszeń w Biuletynie Informacji Publicznej), nadmiernie ingeruje w prawa podstawowe.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich celem ustawodawcy nie było wzmocnienie transparentności i apolityczności funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, lecz w istocie dokonanie powszechnej lustracji aktywności społecznej, charytatywnej i publicznej sędziów i prokuratorów. W wielu przypadkach upublicznienie informacji ich dotyczących może

² Zob. w szczególności: E. Łętowska, *Aktualność sporu o zdekoncentrowaną kontrolę konstytucyjności w Polsce – uwagi na tle art. 10 Konstytucji RP* [w:] „Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 797-814.

³ Opinia dla Marszałka Senatu RP z dnia 7 stycznia 2020 r., nr sprawy w BRPO VII.510.176.2019.

prowadzić do ujawnienia ich światopoglądu, przekonań, a nawet orientacji seksualnej (tak może być odczytywana przynależność do organizacji broniących praw osób LGBT). Obowiązek składania oświadczeń może dodatkowo wywoływać mrozący efekt w odniesieniu do konstytucyjnej wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP). Sędziowie i prokuratorzy, chroniąc swoją prywatność, mogą bowiem zdecydować się na ograniczenie bądź wręcz zaprzestanie swoich dotychczasowych działań społecznych i obywatelskich. Dodać należy, że już wcześniej dokonano upublicznienia oświadczeń majątkowych sędziów i prokuratorów (zob. art. 87 ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, art. 104 ustawy *Prawo o prokuraturze*). Oznacza to, że w porównaniu do innych funkcjonariuszy publicznych – np. posłów czy senatorów – sędziowie i prokuratorzy cieszyć się będą najwęższą sferą prywatności. Trudno odnaleźć uzasadnienie dla takiego stanu rzeczy w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zasada proporcjonalności), oraz w kontekście konstytucyjnej zasady równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji RP).

Należy zauważyć, że wolność zrzeszania się sędziów została w sposób szczególny ograniczona konstytucyjnie poprzez art. 178 ust. 3 ustawy zasadniczej, który stanowi, że sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W pozostałych aspektach sędziowie i prokuratorzy korzystają z ochrony analogicznej do pozostałych obywateli, gwarantowanej art. 58 Konstytucji RP i art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jak wskazuje Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, sędziom powinno się zapewnić wolność angażowania się w pozazawodowe aktywności zgodnie z ich własnym wyborem (zob. *Opinia nr 3 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy z 19 listopada 2020 r.*, par. 27 in fine). Ogólne standardy w zakresie dopuszczalności członkostwa sędziów w różnych organizacjach zostały sprecyzowane w tzw. Zasadach z Bangalore (zob. *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct*, UNODC/Judicial Integrity Group, 2007, par. 127, 135, 167–168 i 176). Zgodnie z tym dokumentem, sędzia może być członkiem związku zawodowego lub organizacji non-profit. Nie byłoby jednak właściwe, aby sędzia był członkiem jakiegokolwiek organizacji dyskryminującej ze względu na rasę, religię, płeć, pochodzenie narodowe, pochodzenie

etniczne lub orientację seksualną, itd., ponieważ takie członkostwo mogłoby wywoływać wrażenie, że nie jest on bezstronny (zob. *Independence of judges and lawyers: report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers*, Rada Praw Człowieka ONZ, 29 kwietnia 2019 r., A/HRC/41/48, par. 60).

Zgodnie ze standardami prawa międzynarodowego korzystanie przez sędziów z wolności zrzeszania się stanowi nie tylko narzędzie realizacji ich interesów osobistych, ale wiąże się z istotnym interesem publicznym, jakim jest praca środowisk sędziowskich na rzecz wspierania działania wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie demokratycznym (zob. *Magna Carta of Judges*, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), 19 listopada 2010 r., par. 12). Jak podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku *Baka przeciwko Węgrom* z 23 czerwca 2016 r. (nr skargi 20261/12, par. 165-167), sędziowie mają szczególne prawo do brania udziału w debacie publicznej dotyczącej niezależności sądownictwa, odgrywając w tym zakresie kluczową rolę dla prawidłowego funkcjonowania demokracji opartej na praworządności (zob. M. Wróblewski, *Granice ekspresji i wypowiedzi sędziego*, Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 1/2017, s. 29-34).

Należy przy tym podkreślić, że zapewnienie realizacji standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz jest obowiązkiem organów władzy w ramach stosowania prawa UE. Wniosek taki wynika z treści art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE, zgodnie z którym „w zakresie, w jakim Karta ta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję”. Zgodnie z kolei z art. 32 Konwencji to Europejski Trybunał Praw Człowieka jest organem szczególnie upoważnionym do jej interpretacji ze skutkiem *res interpretata* (zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018, s. 142-143). W związku z tym należy uznać, że Prezes UODO w ramach stosowania przepisów RODO zobowiązany jest do uwzględniania standardów określonych w orzecznictwie tego organu, w tym określonej w nim wykładni prawa do prywatności i wolności zrzeszania się.

Warto przytoczyć przy tej okazji standard ochrony prawa do zrzeszania się sędziów ustanowiony przez Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka. W sprawie *López Lone et al. przeciwko Hondurasowi* Trybunał zauważył, że zwolnienie trzech sędziów w wyniku ich udziału w publicznych protestach przeciwko zamachowi stanu doprowadziło do naruszenia ich prawa do stowarzyszania się (członkostwo w Stowarzyszeniu Sędziów na rzecz Demokracji). W rezultacie Trybunał ten stwierdził nieuzasadnione ograniczenie prawa do wolności zrzeszania się wnioskodawców. W wyroku *López Lone et al. przeciwko Hondurasowi* Trybunał Amerykański podkreślił, że w sytuacji kryzysów demokratycznych sędziowie mają nie tylko prawo, ale także obowiązek wypowiedzania się na rzecz przywrócenia porządku demokratycznego, samodzielnie i we współpracy z innymi sędziami, oraz że normy, które normalnie ograniczały prawo sędziów do uczestnictwa w polityce nie mają zastosowania do ich działań w obronie praworządności (wyrok Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 października 2015 w sprawie *López Lone et al. przeciwko Hondurasowi*, paras 158, 153, 160.).

Obowiązujący w tym zakresie krajowy standard ochrony został już poza tym określony przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który uznał, że żądanie przez pracodawcę podania przez związek zawodowy zbiorczej listy pracowników korzystających z ochrony związkowej jest niezgodny z ustawą o ochronie danych osobowych (zob. decyzja GIODO z dnia 13 stycznia 2009 r., DOLiS/DEC-21/09). Ponieważ stowarzyszenia sędziowskie (bądź prokuratorskie) pełnią funkcje zrzeszeniowe, podobne pod pewnymi względami do funkcji wypełnianych przez związki zawodowe, należy uznać, że na gruncie praktyki polskiego organu ochrony danych osobowych, fakt przynależności do tego typu stowarzyszeń jest objęty ochroną danych osobowych na gruncie RODO.

Dodać należy, że nakaz informowania przełożonych o przynależności do stowarzyszeń i fundacji został nałożony w polskim porządku prawnym na funkcjonariuszy służb mundurowych, m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Służby Kontrwywiadu Wojskowego, tudzież żołnierzy zawodowych. Jednakże nawet w stosunku do funkcjonariuszy tych służb państwowych informacje te nie są upubliczniane. Nowa regulacja może prowadzić tymczasem do dalej idących

konsekwencji w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, w związku z jawnością informacji składanych w oświadczeniach i publikacji ich poprzez Biuletyn Informacji Publicznej. W związku z tym należy podtrzymać zdanie, że przepisy ten stanowią nieproporcjonalną i nadmierną ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności sędziów, które są w konsekwencji chronione słabiej niż prawa funkcjonariuszy wymienionych wyżej służb państwowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Prezes UODO – w ramach przysługujących mu na mocy przepisów RODO i u.o.d.o. – powinien podjąć działania w celu zabezpieczenia wskazanych wyżej praw obywatelskich, mające na celu ograniczenie możliwości przetwarzania danych osobowych sędziów i prokuratorów, w szczególności w zakresie konieczności ujawnienia informacji o przynależności do zrzeszeń, które pozwoliłyby na zidentyfikowanie przekonań światopoglądowych lub religijnych danego sędziego lub prokuratora. Zgodnie bowiem z przepisem art. 53 ust. 7 Konstytucji RP, „nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwagi na ogólny charakter sformułowania „zrzeszenia i stowarzyszenia”, którym posłużył się ustawodawca w przepisach przewidujących obowiązek złożenia oświadczenia, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że wolność sumienia i religii, przysługująca sędziom i prokuratorom na mocy wyraźnego przepisu Konstytucji RP, będzie naruszana wraz z egzekwowaniem tego obowiązku. Z przepisów polskiej Konstytucji wywieść należy przy tym bezwzględny zakaz publikacji wszelkiego rodzaju danych osobowych obywateli mogących ujawniać ich światopogląd, przekonania, religijne lub wyznanie, w związku z czym przetwarzanie tych danych należy ograniczyć jako bezprawne. Przypomnieć przy tym należy, że pogląd ten został przedstawiony w toku prac legislacyjnych także przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w piśmie z dnia 2 stycznia 2020 r. (nr BO 60.40.2019) skierowanym do Marszałka Sejmu RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazane wyżej kryteria nie mogą zostać uznane za spełnione. Jak wskazano powyżej, nawet przy założeniu, że obowiązek składania

oświadczeń przez sędziów i prokuratorów o przynależności do zrzeszeń – obejmujący w związku z tym dane niezwiązane z pełnioną funkcją publiczną – jest przydatny do osiągnięcia celu jakim jest zapewnienie warunków prawa do bezstronnego sądu, jest on dalece nieproporcjonalny. Obowiązek stanowi daleko idącą i nieproporcjonalną ingerencję w przysługujące tym podmiotom konstytucyjne prawa i wolności, co wykazano wyżej. Przepis ten nie spełnia testu proporcjonalności także w odniesieniu do aspektu niezbędności przyjętego środka prawnego – należy bowiem zaznaczyć, że dla realizacji zasady bezstronności zupełnie wystarczające byłoby np. wprowadzenie procedury udostępniania informacji stronie postępowania o sędzim na wniosek.

Za szczególne naruszenie uznać należy przewidzianą prawem publikację zgromadzonych w ten sposób danych, przy jednoczesnym braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę celu tego przetwarzania, który umożliwiłby jego następczą kontrolę, o czym wspomniano w cytowanym wyżej wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2020 r (II SA/Wa 1927/190). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązek złożenia oświadczenia, którego dotyczy niniejsza sprawa, przewiduje ponadto odpublicznienie zbyt szerszego spektrum danych osobowych, co wskazano powyżej. W związku z tym nie można uznać, że spełnione są wskazane w pierwszej części uzasadnienia kryteria, o których mowa w art. 6 ust. 3 RODO, zgodnie z którego treścią krajowe przepisy wyłączające ogólne zasady ochrony danych osobowych muszą spełniać test proporcjonalności. Kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy dotyczące obowiązku składania oświadczeń o przynależności do zrzeszeń dalece wykraczają poza to, co niezbędne, naruszając przy tym w istotny sposób przysługujące sędziom i prokuratorom konstytucyjne prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), prawo do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji RP) oraz wolność zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie również podnieść, że regulacja zmuszająca sędziów do złożenia oświadczenia o przynależności do zrzeszeń i stowarzyszeń, połączona z obowiązkową publikacją ich treści, ma ukryty cel postawienia sędziów w sytuacji wyboru: ograniczenia a niekiedy nawet rezygnacji z przynależności do zrzeszeń i stowarzyszeń, aby chronić swoją prywatność, bądź – chroniąc ją – nie wywiązania się z narzuconego ustawą obowiązku. Nosi to znamiona intencjonalnie wprowadzonej pułapki prawnej i konieczności

dokonywania przez poszczególnych sędziów wyborów, z których każdy prowadzi do naruszenia prawa. Zostanie bowiem albo naruszone prawo sędziego do ochrony prywatności przez upublicznienie jego danych wrażliwych, albo nie spełniony zostanie obowiązek złożenia oświadczenia podlegającego publikacji.

Jeżeli sędzia dokonał wyboru na rzecz ochrony sfery prywatnej przysługującej mu z mocy gwarancji konstytucyjnych i wymogów europejskich, może mu z kolei grozić wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, odsunięcia od orzekania i dalsze konsekwencje związane z funkcjonowaniem reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Stawia to sędziego w stan niepewności, co do skutków faktycznych i prawnych, które pociągnie za sobą dokonany przez niego wybór. Albo wbrew sobie ograniczy lub zaprzestanie części swej działalności pozaorzeczniczej, albo postawi się pod prężaniem potencjalnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, co z kolei może wpływać na jego niezawisłość.

W konsekwencji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozwiązanie prawne, które ustawodawca wprowadził w ustawie z 20 grudnia 2019 r., zwłaszcza zaś w świetle praktyki używania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów w ostatnich latach, budzi uzasadnione obawy, że system ten może również prowadzić do ingerowania w sferę niezawisłości sędziowskiej i skutkować naruszeniem podstawowej gwarancji prawa jednostki do rzetelnego procesu sądowego. W ten sposób zagrożona ze strony innych władz krajowych staje się jego niezawisłość i bezstronność, bowiem sędzia obawiający się wszczęcia postępowania dyscyplinarnego może stać się podatny na ingerencje i naciski z zewnątrz.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, rozwiniętego w sprawach dotyczących polskiego sądownictwa, wynika zaś jednoznacznie, że system środków dyscyplinarnych powinien być ukształtowany w taki sposób, aby unikać ryzyka wykorzystywania go do wpływania na sędziów i politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych⁴.

⁴ Wyrok TS z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM, EU:C:2018:586, pkt 67; wyrok TS z 24.06.2019, C-619/18 *Komisja przec. Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, EU:C:2019:531, pkt 77; wyrok TS z 5.11.2019, C-192/18 *Komisja przec. Polsce (Niezależność sądów powszechnych)*, EU:C:2019:924, pkt 114.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, skorzystanie przez Prezesa UODO z jego kompetencji określonych w przepisach RODO oraz w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych było w niniejszej sprawie było zasadne i konieczne. Decyzję z dnia 6 kwietnia 2020 r., która przełożyła się w rzeczywistości na brak podjęcia przez organ nadzorczy jakichkolwiek działań w celu zagwarantowania ochrony przysługującego sędziom i prokuratorom prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych w niniejszej sprawie, uznać należy za sprzeczną z przepisami RODO, na gruncie którego – jak wskazano powyżej – naruszenie tych praw ma charakter samoistny, a podejmowanie odpowiednich działań w celu zapewnienia ich skutecznej realizacji jest obowiązkiem krajowych organów nadzorczych, a także za sprzeczną ze wskazanymi wyżej przepisami k.p.a, Karty Praw Podstawowych UE, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Konstytucji RP.

Z uwagi na powyższe, mając na względzie ochronę praw i wolności obywatelskich, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/