



VII.501.53.2020.MW/CW

**Pan
Jan Nowak
Prezes Urzędu Ochrony Danych
Osobowych**

ul. Stawki 2
00-193 Warszawa

Szanowny Panie Prezesie

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; dalej jako: ustawa PUSP), **Rzecznik Praw Obywatelskich**, działając na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO), **podjął z urzędu sprawę i wszczął postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego postanowił zwrócić się do Pana Prezesa 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 PUSP, z normami prawa z zakresu prawa ochrony danych osobowych.** Rzecznik Praw Obywatelskich, wyrażając przekonanie, że 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, zagrażają prawu do prywatności i ochronie danych osobowych osób zobowiązanych.

Uchwalona ustawa z 20 grudnia 2019 r. weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r. Na jej mocy wprowadzono obowiązek 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*) złożenia oświadczeń o przynależności do zrzeszeń.

Oświadczenia te są jawne i podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Obowiązek jego 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 minie w dniu 14 marca 2020 r.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy podjąć konieczne i natychmiastowe działania zmierzające do zabezpieczenia realizacji prawa do ochrony życia prywatnego i ochrony danych osobowych, o których mowa w Konstytucji RP (odpowiednio art. 47 i art. 51), nad których poszanowaniem czuwa Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił już wcześniej wątpliwości natury konstytucyjnej odnośnie do wspomnianych przepisów w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą z 20 grudnia 2019 r., m.in. w opinii przedstawionej Marszałek Sejmu RP, a także Marszałkowi Senatu RP. Rzecznik podtrzymuje swoje stanowisko, uważając, że nałożenie na sędziów i prokuratorów obowiązku złożenia wskazanych wyżej oświadczeń, w tym w szczególności upublicznienia informacji o przynależności do zrzeszeń w Internecie (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 prowadzić do ujawnienia ich światopoglądów, 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. 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 podkreślić z tych względów zatem, że organizacje społeczne zrzeszające sędziów i prokuratorów realizują cele publiczne, a przynależność do nich objęta jest ochroną danych osobowych. Obowiązujący w tym zakresie standard ochrony został już 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 prokuratorские) 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 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 (Dz. U. UE L 119/1; dalej jako: 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 będą w konsekwencji chronione słabiej niż prawa funkcjonariuszy wymienionych wyżej służb państwowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy zatem podjąć niezwłoczne 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 zrzeczeń, 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 „zrzeczenia 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 zostanie naruszona. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich z przepisów polskiej Konstytucji wywieść należy 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.

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. orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wa 1927/190) w sprawie ze skargi na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych 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 niniejsze wystąpienie, tj. sędziów. W treści uzasadnienia 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 o dostępie do informacji publicznej, gdyż przepisy tej ustawy realizują obowiązek ochrony danych osobowych poprzez ograniczenie prawa do informacji wskazane w powołanym wyżej przepisie (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). Jak wskazał WSA, w powołanym wyżej wyroku, bardziej szczegółowo kwestie ograniczeń dostępu do informacji publicznej uregulowano w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429). 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 jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, tylko wtedy, 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.

Dopuszczalność przetwarzania danych osobowych, zgodnie z powołanym wyżej orzeczeniem, oceniać należy każdorazowo pod względem zaistnienia przesłanki niezbędności, analizowanej w oparciu o kryterium konieczności. Ocena ta powinna uwzględniać „przede wszystkim zasadę proporcjonalności, a także zasady przetwarzania sformułowane w art. 5 RODO, w szczególności zasadę ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b), wymagającą, by dane osobowe były zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nie były przetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami, oraz zasadę minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c), na podstawie której dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane”. Wskazano ponadto, że „w świetle art. 6 ust. 1 lit. e RODO, dane osobowe mogą być przetwarzane, jeżeli przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Przy czym ważne jest to, że organy władzy publicznej - także w sferze informacyjnej - muszą działać w tym przypadku na podstawie i w granicach prawa. Potwierdza to motyw 45 preambuły do RODO, zgodnie z którym jeżeli przetwarzanie odbywa się w celu wypełnienia obowiązku prawnego, któremu podlega administrator, lub jeżeli jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej, podstawę przetwarzania powinno stanowić prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego, które powinno także określać cel przetwarzania danych”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazane wyżej kryteria nie mogą zostać uznane za spełnione. Obowiązek składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o przynależności do zrzeszeń i stowarzyszeń stanowi daleko idącą i nieproporcjonalną ingerencję w przysługujące tym podmiotom konstytucyjne prawa i wolności, co wykazano wyżej. Za szczególne naruszenie uznać należy przewidzianą prawem publikację zgromadzonych w ten sposób danych, przy jednoczesnym braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę celu tego przetwarzania, który umożliwiałby jego następczą kontrolę, o czym

wspomniano w cytowanym wyżej wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2020 r. Nadmienić należy, że sprawa ta dotyczyła skargi na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który postanowił skorzystać z przysługującego mu, na podstawie art. 70 ust. 1 i 2 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1781), uprawnienia do wydania decyzji o czasowym ograniczeniu przetwarzania danych osobowych. Mające podlegać publikacji dane osobowe sędziów ograniczały się w tamtej sprawie jedynie do imienia i nazwiska, miejsca służbowego oraz własnoręcznie złożonego podpisu.

Tymczasem obowiązek złożenia oświadczenia, o którym mowa w niniejszym wystąpieniu, przewiduje publikację o wiele szerszego spektrum danych osobowych, w związku z czym w sposób oczywisty interwencja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest tym bardziej zasadna i konieczna. Należy mieć nadzieję, że zgodnie z konstytucyjną zasadą równości standard, jakim motywowana była decyzja z 29 lipca 2019 r. (nr ZSPU.440.707.2019.AZ.I) odnosząca się do sędziów, którzy złożyli podpisy poparcia pod kandydaturami do KRS, tym bardziej znajdzie zastosowanie także w niniejszej sprawie.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do Pana Prezesa o wszczęcie postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie, w tym w szczególności o wydanie w ramach tego postępowania, na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja o ochronie danych osobowych, postanowienia ograniczającego przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia o przynależności do zrzeszeń, w tym stowarzyszeń, ze szczególnym uwzględnieniem przynależności do kościołów i związków wyznaniowych oraz stowarzyszeń zrzeszających sędziów i prokuratorów, pełniących funkcje podobne do związków zawodowych, zgodnie z powołaną wyżej decyzją GODO, poprzez zakazanie publikacji treści tych oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej do czasu zakończenia postępowania przez Pana Prezesa.

Powyższe żądanie dotyczy ograniczenia przetwarzania danych osobowych, poprzez ich publikację w BIP, o których mowa w art. 88a § 1 ust. 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 jednoznacznie wynika, że przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia wskazanych wyżej oświadczeń poprzez ich publikację w BIP może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki, a zatem spełnione są przesłanki, o których mowa w art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie jednocześnie uprzejmie przypomnieć, że – zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych (zob. wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r, sygn. akt I OSK 1491/09 w sprawie, w której GIODO odmawiał działania na wniosek RPO), wszczęcie postępowania administracyjnego przez organ ochrony danych osobowych, zainicjowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, następuje z dniem doręczenia żądania Rzecznika temu organowi.

Z poważaniem