



VII.501.53.2020.MW

**Naczelnny Sąd Administracyjny**

**za pośrednictwem**

**Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego  
w Warszawie**

**ePUAP**

**Skarżący:  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
/RPO/SkrytkaESP**

**Organ:  
Prezes Urzędu Ochrony Danych  
Osobowych  
/adres w aktach sprawy/**

**sygn. akt II SA/Wa 1264/20**

### **Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 173 § 1 i 2 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.) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) Rzecznik Praw Obywatelskich **zaskarża w całości wyrok** Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 lutego 2021 r.,

sygn. akt II SA/Wa 1264/20, doręczony Rzecznikowi w dniu 9 kwietnia 2021 r., oddalający skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 6 kwietnia 2020 r. nr DS.523.1470.2020.AZ.I w przedmiocie umorzenia postępowania.

Zaskarżonemu orzeczeniu **Rzecznik Praw Obywatelskich**, na podstawie art. 174 p.p.s.a., **zarzuca**:

1) naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

- pominięcie zastosowania art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej, w zakresie dotyczącym zastosowania wskazanych w skardze Rzecznika naruszonych przepisów Konstytucji RP;

- niezastosowanie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącego, że jeżeli to wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawą i tym samym niezastosowanie wskazanych w skardze Rzecznika przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako: EKPC) oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: KPP UE).

- niezastosowanie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącego, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, w zakresie dotyczącym zastosowania wskazanych w skardze Rzecznika naruszonych przepisów 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”);

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie w sytuacji naruszenia obowiązków organu nadzorczego przez Prezesa UODO polegające na naruszeniu jego obowiązków wynikających z art. 57 ust. 1 lit a RODO;

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie, podczas zaskarżona decyzja naruszyła przepisy prawa materialnego, co miało wpływ na wynik sprawy.

2) naruszenie przepisów prawa materialnego, przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe ich zastosowanie, tj.:

- naruszenie art. 6 ust. 1 lit. c oraz lit. e 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. 47 Konstytucji RP, art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez ich błędną wykładnię, a przez to 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 ich błędną wykładnię, a przez to niezapewnienie realizacji prawa do ochrony danych osobowych podmiotów, których praw i obowiązków dotyczyło prowadzone postępowanie;

- naruszenie art. 10 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, poprzez ich błędną wykładnię, a przez to nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenie swobody w korzystaniu przez sędziów i prokuratorów z wolności sumienia i religii;

- naruszenie art. 53 ust. 7 Konstytucji RP, poprzez jego błędną wykładnię, a przez to ich zobowiązanie do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

Rzecznik Praw Obywatelskich **wnosi**, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. **o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości** i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Ewentualnie Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi, przed rozstrzygnięciem sprawy przez NSA, o skierowanie na podstawie art. 267 akapit 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE) pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TS).

Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., wnosi o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

### 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.

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej jako: Prezes albo 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 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, 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* (dalej jako: P.u.s.p.) 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*.

W związku z niestwierdzeniem naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych decyzją z dnia 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich skargą z dnia 22 czerwca 2020 r. zaskarżył 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. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił decyzji:

- 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 oraz art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 15 lutego 2021 r. oddalił skargę Rzecznika, wskazując, że zaskarżone rozstrzygnięcie nie narusza prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zgodził się przede wszystkim z ocenami Prezesa UODO, że:

- sygnalizowane przez Rzecznika przetwarzanie danych osobowych ma miejsce na mocy konkretnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce,
- w myśl art. 6 ust. 1 lit. c RODO jest to kryterium oceny legalności przetwarzania danych osobowych,
- organ wyspecjalizowany w zakresie ochrony danych osobowych nie jest uprawniony do oceny regulacji rangi ustawowej w kontekście ich zgodności z zasadami ogólnymi dotyczącymi zakresu ochrony danych osobowych, a wyrażonymi w aktach innego rzędu (RODO czy Konstytucji RP).

W opinii WSA poglądy RPO nie znajdują podstaw ani w treści pozostałych regulacji RODO ani też w systemie rozwiązań ustrojowych w Polsce, w szczególności w Konstytucji RP, statuującej ogólny zakres kompetencji organów władzy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2021 r. naruszył zarówno przepisy postępowania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, jak i przepisy prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Trzonem zarzutów kasacyjnych w niniejszej sprawie jest zagadnienie niezastosowania przez WSA norm wyższego rzędu, tj. przepisów prawa pierwotnego bądź prawa pochodnego Unii Europejskiej, przepisów prawa międzynarodowego, tj. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jak też przepisów konstytucyjnych, w sytuacji, gdy powinnością zarówno Sądu, jak i Prezesa UODO, było ich zastosowanie z uwagi na sprzeczność przepisów ustawowych nakładających na obywateli wskazane wyżej obowiązki z tymi normami. Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej skardze wskazał na okoliczności i argumenty przesądzające o tym, że prawo do prywatności obywateli oraz ich prawo do ochrony danych osobowych,

wynikające ze wskazanych wyżej norm wyższego rzędu, zostało naruszone. Obowiązkiem zaś zarówno organu nadzorczego, jak i Sądu, jest zapewnienie im skuteczności poprzez zastosowanie odpowiednich norm kolizyjnych, przewidzianych bądź to w Konstytucji RP, a wyjaśnionych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, bądź to w prawie międzynarodowym wiążącym Rzeczpospolitą Polską (art. 9 Konstytucji RP), wyjaśnionym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: ETPC) oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. Zauważyć przy tym trzeba, choć jest to zagadnienie skomplikowane, że obowiązek nadania pierwszeństwa prawu Unii Europejskiej powinien być zasadniczo realizowany z urzędu, bez względu na zarzuty podniesione przez skarżącego/wnioskodawcę, w celu zapewnienia skuteczności prawu unijnemu (zob. szerzej: M. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014).

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 całościowy dorobek prawnego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*), w tym zasad ogólnych prawa europejskiego.

Zgodnie z kolei zasadą pierwszeństwa, wynikającą 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 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 był dokonać w pierwszym rzędzie 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 zasadniczą podstawę prawną wykonywania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych swoich zadań.

W szczególności należy wskazać, że Sąd w wyroku z dnia 15 lutego 2021 r. poprzestał na ustaleniu, że samo istnienie przepisu ustawy, nakładającego na obywateli obowiązki ingerującego w ich prawo do prywatności i ochrony danych osobowych, jest w zupełności wystarczające dla przesądzenia, że dochodzi na tej podstawie prawnej do legalnego przetwarzania ich danych osobowych (art. 6 ust. 1 lit. c RODO). Tymczasem należy podkreślić, że Sąd pominął całkowicie ostatnie zdanie art. 6 ust. 3 RODO. Przepis ten stanowi, że „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 podniósł zaś ten zarzut w skardze skierowanej do WSA. Kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma to, że ustawodawca unijny nie poprzestał, w odniesieniu do przepisu prawa krajowego, który stanowić ma podstawę przetwarzania danych osobowych w zw. z art. 6 ust. 1 lit. c RODO, na formalnym wymaganiu jego uchwalenia i obowiązywania. Taki przepis krajowy musi spełniać bowiem kluczowe kryteria jakościowe, to jest służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu. Co więcej, jak stanowi RODO, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. e), musi być ono **niezbędne** do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Dokonania oceny tej niezbędności zarówno Sąd, jak i organ nadzorczy, również zaniechał.

W ocenie Rzecznika, wskazane w skardze do WSA przepisy ustaw nie spełniają wskazanych wyżej wymagań określonych przepisami RODO.

Jak podkreśla się w doktrynie, „istotnym elementem podstaw legalizacyjnych wskazanych w art. 6 ust. 1 lit. b–f jest przesłanka niezbędności. Nie ma ona jednak charakteru jednolitego i absolutnego z punktu widzenia kryterium konieczności, a ponadto jest każdorazowo relatywizowana zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 52 ust. 1 zd. 2 KPP, art. 8 ust. 2 EKPC oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także zasadami przetwarzania sformułowanymi w art. 5 rozporządzenia 2016/679, w szczególności zasadą ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b) oraz zasadą minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c)” (E. Bielak – Jomaa, D. Lubasz, red., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. RODO. Komentarz*, Lex, uwaga nr 6 do art. 6). Dodatkowo, w przypadku przesłanki niezbędności ocena „(...) powinna

uwzględniać wymagania analogiczne do formułowanych przez art. 52 ust. 1 zd. 2 KPP, art. 8 ust. 2 EKPC oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dla przepisów ograniczających podstawowe prawa i wolności, a zatem przede wszystkim zasadę proporcjonalności, a także zasady przetwarzania sformułowane w art. 5 rozporządzenia 2016/679, 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. Taką wykładnię wzmacnia nadto motyw 39 rozporządzenia 2016/679, w którym podkreślono, że dane osobowe powinny być przetwarzane w sytuacjach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami” (*ibidem*, uwaga nr 7 do art. 6).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że już samo niedokonanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny oceny celu, któremu mają służyć przepisy ustawowe, nakładające na sędziów i prokuratorów obowiązek składania oświadczeń o przynależności do zrzeszeń i ich publikacji w BIP, świadczy o wadliwości zaskarżonego orzeczenia. Świadczy też o naruszeniu przez Sąd przepisów postępowania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy. Nawet jednak wówczas, gdyby uznać, że w ten sposób sąd wyraził swoją milczącą aprobatę dla obowiązków zawartych w ustawie (co w świetle przepisów postępowania nie jest dopuszczalne), to w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązki te, zarówno w świetle RODO, jak i KPP UE (art. 52 ust. 1), EKPC (art. 8) oraz Konstytucji RP (art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 1-2) nie spełniają kryteriów niezbędności i proporcjonalności.

Powołując się na konieczność zachowania bezstronności i neutralności politycznej sędziów, a także biorąc pod uwagę ciążyący na tej grupie zawodowej zakaz podejmowania tego rodzaju aktywności, która mogłaby osłabiać zaufanie co do ich bezstronności lub przynieść ujmę godności sprawowanego urzędu, tzw. ustawa kagańcowa wprowadziła obowiązek złożenia przez sędziów pisemnego oświadczenia o następujących formach aktywności publicznej:

(1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;

(2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;

(3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa (art. 88a § 1 P.u.s.p.).

Zgodnie z art. 88a § 2-4 P.u.s.p. sędziowie składają oświadczenie prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, a prezesi sądów apelacyjnych – Ministrowi Sprawiedliwości w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, takich jak nabycie członkostwa w stowarzyszeniu czy funkcji w organie fundacji. Co istotne, informacje zawarte w oświadczeniach są jawne i podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zmiany wprowadzone tzw. ustawą kagańcową stanowią ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności sędziów, a także ingerują w niezawisłość sędziowską, w dwóch aspektach:

- po pierwsze, ingerują w wolność zrzeszania się sędziów poprzez publikację oświadczeń o ich przynależności i pełnionych funkcjach w zrzeszeniach, organach fundacji oraz partiach politycznych;
- po drugie, ingerują w wolność wypowiedzi oraz zrzeszania się sędziów, wprowadzając odpowiedzialność dyscyplinarną za działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów; poza tym nowe przepisy stanowią ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego indywidualnych sędziów, w tym także w zakresie ochrony danych osobowych.

Pierwsza wątpliwość, dotycząca koniecznej dla przesądzenia legalności podstawy prawnej przetwarzania danych ich niezbędności i proporcjonalności, dotyczy obowiązku złożenia oświadczeń o przynależności do zrzeszeń, pełnienia funkcji w organach fundacji

oraz partiach politycznych przed 1989 r.<sup>1</sup> Po pierwsze, należy potwierdzić, że standard ochrony zrzeszania się nie obejmuje prawa do poufności informacji o członkostwie w organizacjach lub pełnionych w nich funkcjach. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uznaje się, że art. 11 Konwencji nie gwarantuje prawa do zachowania w tajemnicy faktu o przynależności do zrzeszeń (ETPC, *N.F. przeciwko Włochom*, skarga nr nr 37119/97). Jednak ze względu na konsekwencje związane z ujawnieniem członkostwa w określonych zrzeszeniach obowiązek ujawnienia przynależności nałożony na członków korpusu służby cywilnej oraz sędziów stanowi ingerencję w wolność zrzeszania się (por. ETPC, *Sivieri i Chiellini przeciwko Włochom*). Powołane sprawy dotyczą jednak obowiązku składania oświadczeń o przynależności do określonych organizacji położonym, a nie ich upublicznienia, choć faktycznie sporne oświadczenie miało na celu informowanie obywateli o możliwych konfliktach interesów, które mogłyby dotyczyć administratorów publicznych.

Po drugie, należy ustalić cel ingerencji ustawodawcy nakładającego na sędziów i prokuratorów obowiązek ujawnienia ich przynależności do różnego rodzaju organizacji, w tym partii politycznych, zanim wprowadzono zakaz zrzeszania się w partiach politycznych. W obecnej sytuacji politycznej rodzi się przede wszystkim wątpliwość co do rzeczywistych celów ustawodawczych. Można zatem domniemywać, że celem regulacji „nie było wzmocnienie transparentności i apolityczności w odniesieniu do sędziów, lecz w istocie dokonanie powszechnej lustracji aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów” (opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Marszałka Senatu w sprawie ustaw sądowych z 20.12.2019 r., VII.510.176.2019/MAW/PKR/PF/MW/CW).

Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę ustawodawczą w zakresie zmian w systemie sądownictwa, przeprowadzonych w latach 2015-2020, cel ustawy należy ustalić na podstawie oceny jej skutków, a nie na podstawie oficjalnych deklaracji projektodawców (por. A. Śledzińska-Simon, *Wymiana kadr w demokracji populistycznej, czyli o rzeczywistych i pozornych celach ustawodawczych* [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), „Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka”, księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego, Warszawa 2020, s. 434-454). Dla porównania, w sprawie dotyczącej

---

<sup>1</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia w zakresie analizy proporcjonalności regulacji ustawowej argumenty przedstawioną w opinii prawnej przez prof. Annę Śledzińską-Simon, które w pełni podziela i uznaje za swoje jako zarzuty niniejszej skargi kasacyjnej. Opinia prawna została załączona do niniejszej skargi.

obniżenia wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego, Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że zmiana przepisów dotyczących przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów w powiązaniu z procedurą wyrażania zgody na kontynuację służby przez Prezydenta RP nie była uzasadniona prawowitym celem (TS, *Komisja przeciwko Polsce*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531). Trybunał Sprawiedliwości doszedł do tego wniosku po analizie proporcjonalności badanych przepisów, a w szczególności na podstawie oceny ich kumulatywnych skutków. Podejście to sugeruje zmianę paradygmatu, na którym opierał się dotychczasowy porządek konstytucyjny, czyli założenia o racjonalności prawodawcy. W nowym paradygmacie nie obowiązuje domniemanie racjonalności ustawodawcy, co więcej racjonalność ustawodawcy, czyli zgodność zakładanych celów z racją publiczną taką jak ochrona wymiaru sprawiedliwości czy też praw i wolności innych osób, musi być udowodniona na podstawie skutków ustaw.

W tradycyjnym teście proporcjonalności, który służy ocenie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności, pierwszym kryterium jest test przydatności. Test przydatności ma za zadanie sprawdzenie, czy przyjęty środek jest przydatny do realizacji założonych celów. Jak zauważa M. Wilczyńska, wprowadzenie obowiązku oświadczeń o przynależności do zrzeszeń sędziów nie spełnia tego kryterium, jeżeli założonym celem była faktyczna kontrola apolityczności sędziów. Sama bowiem publikacja nie prowadzi do weryfikacji publicznej działalności sędziego pod względem zachowania standardów etycznych (M. Wilczyńska, *Wolność zrzeszania się sędziów w świetle ustawy kagańcowej*, [w:] *ibidem*, s. 361). Co więcej, w praktyce może okazać się, że środek ten nie przyczyni się do zwiększenia zaufania, lecz do zwiększenia nieufności społeczeństwa do sędziów, których przynależność do organizacji społecznych zostanie ujawniona. Poza tym zupełnie nie wiadomo, w jaki sposób publikacja informacji o członkostwie sędziów w partiach politycznych przed 1989 r. jest bezpośrednio związana z celem zapewnienia neutralności politycznej po wejściu w życie przepisów ustawy. Alternatywnym rozwiązaniem służącym temu celowi mogło być np. powołanie niezależnego organu doradczego w ramach wymiaru sprawiedliwości, który rozstrzygałby wątpliwości dotyczące aktywności publicznej sędziów (*Consultative Council of European Judges, Opinion no 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*,

CCJE (2002) Op. N° 3, § 29). Należy więc zauważyć, że ustawodawca dysponował innymi, mniej ingerencyjnymi środkami prawnymi, których nie zastosował, a tym samym relewantne przepisy ustawowe nie spełniają w tym zakresie wymagań proporcjonalności.

Drugim kryterium w teście proporcjonalności jest kryterium konieczności, które pozwala ocenić czy wprowadzone ograniczenie stanowi najmniej uciążliwy środek do realizacji założonego celu. Innymi słowy, test konieczności polega na zbadaniu czy cel ograniczenia można osiągnąć przy pomocy mniej uciążliwego środka. Niewątpliwie obowiązek złożenia oświadczenia o członkostwie oraz pełnionych funkcjach w stowarzyszeniach, organach fundacji czy partiach politycznych jest mniej restrykcyjny niż powiązanie tego obowiązku z publikacją oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej, która może wywołać efekt mrozący na sędziach, prowadząc do ich bierności obywatelskiej, a także samych zrzeszeniach czy fundacjach. Jak zauważył Europejski Trybunał Praw Człowieka, sam obowiązek ujawniania przynależności nie stanowi naruszenia wolności zrzeszania się ani w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej, ani w odniesieniu do sędziów, nawet jeżeli jego niedopełnienie lub złożenie oświadczenia nie odpowiadającego rzeczywistości skutkuje sankcją dyscyplinarną (zwolnieniem ze służby). W sprawie *Siveri i Chiellini przeciwko Włochom* pierwszy ze skarżących nie złożył odpowiedniego oświadczenia, a drugi nie ujawnił przynależności do loży masońskiej. Oboje zostali zwolnieni z pracy w administracji regionalnej. W sprawie tej celem przepisów było zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania administracji. Sprawa ta została uznana za niedopuszczalną, a ingerencja w wolność zrzeszania się uzasadniona. Natomiast w sprawie *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani* Trybunał stwierdził w wyroku z dnia 2 sierpnia 2001 r. (nr skargi 35972/97) naruszenie art. 11 EKPC tylko dlatego, że kandydaci do urzędów publicznych musieli wybierać między przynależnością do loży masońskiej a dostępem do służby.

Jednak biorąc pod uwagę krytyczne nastawienie władzy politycznej, której mogą doświadczać sędziowie zaangażowani społecznie w niektóre wrażliwe publicznie tematy, jak choćby walka z wycinką lasów, ochrona praw kobiet czy ochrona praw osób LGBT, czy też kwestie ochrony praworządności, a także kontrowersje związane z ich przynależnością do organizacji o charakterze religijnym czy promującym wielokulturowość bądź ochronę szczególnej tożsamości kulturowej, językowej czy etnicznej, publikacja oświadczeń

dotyczących zrzeszania się sędziów stanowi środek o znacznym stopniu uciążliwości. W równie skuteczny sposób cel zagwarantowania neutralności politycznej sędziów oraz ich bezstronności można bowiem osiągnąć za poprzez obowiązek zgłaszania przez sędziów ich członkostwa w stowarzyszeniach oraz pełnionych funkcji w stowarzyszeniach i organach fundacji do niezależnego organu w ramach wymiaru sprawiedliwości, który mógłby rozstrzygać wątpliwości w sprawach budzących zastrzeżenia co do indywidualnego zaangażowania sędziego. Wydaje się zatem uzasadnione stwierdzenie, że zgłoszenie członkostwa w stowarzyszeniu działającym na rzecz określonej sprawy (np. w Polskim Związku Łowieckim) powinno być podstawą do uznania konieczności wyłączenia sędziego z orzekania w postępowaniu bezpośrednio związanych z łowiectwem czy osobami, które działają w tym samym stowarzyszeniu. W pozostałym jednak zakresie relewantne przepisy ustawowe nie spełniają testu proporcjonalności, co jest wymaganiem wynikającym z prawa Unii.

Trzecie kryterium w teście proporcjonalności polega na zbadaniu czy krańcowa korzyść wynikająca z wprowadzonego środka przewyższa krańcowy ciężar ograniczeń nałożonych na jednostkę (A. Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge 2012, s. 340). Każdy z tych elementów – tzn. krańcowej korzyści oraz krańcowego ciężaru – powinien być ustalony osobno, a wspólnym mianownikiem ich oceny powinna być względna społeczna wartość tych dóbr. Dodatkowo jeżeli istnieje mniej uciążliwy środek, który jest równie skuteczny do osiągnięcia celu danej ingerencji, proces ważenia musi odnosić się do tej alternatywy (*ibidem*, s. 348-350). Test ten nazywany jest testem proporcjonalności *sensu stricto* i w praktyce służy ocenie czy wprowadzony środek nie był nadmierny. Jeżeli jednak proces ważenia dóbr uwzględnia tylko abstrakcyjnie ujętą wartość prawowitego celu w stosunku do abstrakcyjnie definiowanej wartości ograniczonego prawa czy wolności, ocena tego kryterium nie jest właściwa.

W przedmiotowej sprawie przy ocenie krańcowej korzyści dla wymiaru sprawiedliwości należy więc zapytać czy badane ograniczenie w znacznym stopniu wzmacnia gwarancje apolityczności i bezstronności sędziów w porównaniu ze stanem sprzed wprowadzeniem badanego ograniczenia. Natomiast w ocenie krańcowej dolegliwości należy określić, na ile zmniejszyła się faktyczna możliwość korzystania z konstytucyjnej wolności w porównaniu



ze stanem sprzed wprowadzenia badanego ograniczenia, uwzgledniajac efekt mrozacy badanego przepisu. W ocenie tej nalezy rowniez wziac pod uwage fakt, ze skutkiem ujawnienia określonej działalności publicznej sędziów może być postępowanie dyscyplinarne. Poza tym w ostatecznym rozrachunku brak jest argumentów potwierdzających konieczność upublicznienia oświadczeń o członkostwie i pełnionych funkcjach w stowarzyszeniach i organach fundacji w porównaniu do funkcjonariuszy publicznych, podlegających jedynie obowiązkowi ujawnienia swojej aktywności publicznej lub uzyskania zgody na członkostwo w organizacjach zagranicznej lub międzynarodowej. Rzecznik pragnie podkreślić, że także w tym zakresie relewantne przepisy ustawowe nie przechodzą pozytywnie testu proporcjonalności wymaganego przepisami RODO w odniesieniu do przepisu prawa krajowego mogącego stanowić podstawę prawną przetwarzania danych (art. 6 RODO), naruszając także wymagania proporcjonalności wynikające z KPP UE (art. 52 ust. 1) oraz Konstytucji RP (art. 31 ust. 3) w zakresie ograniczania chronionych praw i wolności (prawa do prywatności, ochrony danych, wolności zrzeszania się).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że Sąd powinien wziąć pod uwagę i zastosować wymagania jakościowe, dotyczące przede wszystkim niezbędności i proporcjonalności, wynikające z prawa Unii Europejskiej. Podkreślić bowiem należy, że obowiązek zastosowania przepisów prawa UE, w sytuacji, gdy są one naruszane przez ustawę, wynika zarówno z Konstytucji RP (art. 91 w zw. z art. 9 Konstytucji RP), jak i z samego prawa unijnego (zob. przede wszystkim wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 629; zob. szerzej: N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010). Zauważyć przy tym trzeba, że wbrew opinii wyrażonej przez Prezesa UODO, jak i Sąd, podobny obowiązek ciąży również na Prezesie jako krajowym organie nadzorczym w zakresie ochrony danych osobowych (tak TS w wyroku z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie C-103/88, *Fratelli Contanzo SpA v. Comune di Milano*, Zb. Orz. 1989, s. 1839).

Zauważyć przy tym trzeba, że obowiązek zastosowania w niniejszej sprawie wymagań RODO oraz Karty Praw Podstawowych UE (m.in. art. 52 ust. 1) wynika nie tylko z przepisów prawa europejskiego dotyczących ochrony danych osobowych oraz prawa do

prywatności, w celu ustalenia dopuszczalności stosowania polskich przepisów nakładających na sędziów i prokuratorów obowiązek złożenia oświadczeń o przynależności do zrzeszenia, lecz także znajduje swoje uzasadnienie w art. 19 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako: TUE). Wyraża on zasadę efektywnej ochrony sądowej, którą zapewnić muszą w odniesieniu do sądów i sędziów wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że „Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 66; wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90; a także z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45]” (wyrok TS z dnia 27 lutego 2018 r., wielka izba, w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32). W wyroku tym TS stwierdził dalej, że jeśli dany sąd, a co za tym idzie wchodzący w skład tego sądu sędzia, mogą rozstrzygać „jako „sąd” w znaczeniu wskazanym w pkt 38 niniejszego wyroku – kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, (...), to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE” (pkt 40 wyroku). Jak podkreślił TS, „dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu” (pkt 43 wyroku). TS sprecyzował, że „Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; a także z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo)” (pkt 44 wyroku). Kryteria te TS

powołał także w wielu późniejszych orzeczeniach dotyczących wykładni art. 19 TUE oraz art. 47 KPP UE, w tym wyczerpująco w jednym ze swych ostatnich wyroków z dnia 20 kwietnia 2021 r. (wyrok TS w sprawie C-896/19, *Repubblica przeciwko Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311). Z prawa Unii Europejskiej oraz orzecznictwa TS wynika więc jednoznacznie, że w przypadku, gdy sędziowie mogą orzekać o sprawach dotyczących praw wynikających z prawa Unii zastosowanie ma art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, a co tym idzie także przepisy Karty Praw Podstawowych UE (zob. art. 51 ust. 1 KPP; szerzej zob.: M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] „System Prawa Unii Europejskiej. Tom I. Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej”, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 725-775)<sup>2</sup>. W niniejszej sprawie wynika z tego także konieczność zastosowania przepisów RODO. Nie ulega bowiem wątpliwości, że obowiązki nałożone powołanymi w skardze Rzecznika przepisami ustawowymi wpływają na sytuację prawną i kwestie niezawisłości sędziów. W szczególności należy wskazać, co Rzecznik opisał szczegółowo w skardze skierowanej do WSA, że przepisy tzw. ustawy kagańcowej w tym zakresie w negatywny sposób wpływają na zachowanie niezawisłości sędziowskiej. W szczególności okoliczność złożenia bądź niezłożenia oświadczenia skutkować może wszczęciem przez rzeczników dyscyplinarnych postępowania dyscyplinarnego.

Powyższego dowodzi m.in. sprawa dotycząca wszczęcia przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych postępowań dyscyplinarnych przeciwko łącznie 14 sędziom – członkom Stałego Prezydium Forum Współpracy Sędziów, którą podjął Rzecznik Praw Obywatelskich (znak VII.510.99.2020). W przedmiotowej sprawie Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego zarzucił sędziom ze Stałego Prezydium Forum Współpracy Sędziów popełnienie przewinienia dyscyplinarnego z art. 107 § 1 pkt 1 i 5 P.u.s.p, polegającego na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa – art. 88a § 1 P.u.s.p w ten sposób, że będąc zobowiązanym do złożenia w trybie określonym w art. 88a § 1 P.u.s.p ~~w zw. z art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów~~

<sup>2</sup> W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ponieważ art. 19 ust. 1 ak. 2 statuuje zasadę efektywnej ochrony prawnej, nie można wykluczyć, że gwarancje zawarte w tym przepisie mają, *toutes proportions gardées*, zastosowanie nie tylko względem sędziów, ale również prokuratorów. Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2021 r. poz. 66), prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności.

powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190), pisemnego oświadczenia, odmówili podania w nim danych i informacji dotyczących ich przynależności do zrzeszeń i stowarzyszeń, zatajając fakt członkostwa w zrzeszeniu *Forum Współpracy Sędziów* i w jego organie o nazwie *Stale Prezydium* oraz zataili okres członkostwa w tych strukturach, przez co, w ocenie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, dopuścili się również uchybienia godności urzędu poprzez nierespektowanie ustawowych obowiązków postępowania zgodnie ze ślubowaniem sędziowskim, w tym, w szczególności, obowiązku stania na straży prawa i kierowania się zasadami godności i uczciwości w służbie i poza nią.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu, skierowanym do Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w dniu 4 sierpnia 2020 r., zwrócił uwagę, iż zarówno RPO, jak i środowiska prawnicze oraz organizacje pozarządowe, a także Komisja Wenecka i Komisarz Praw Człowieka Rady Europy przedstawili wiele krytycznych uwag do ustawy kagańcowej. Jednocześnie RPO przypomniał, że na mocy art. 178 ust. 3 Konstytucji RP sędziowie nie mogą 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 zaś z takiej ochrony, jak pozostali obywatele, gwarantowanej art. 58 Konstytucji RP i art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Rzecznik podkreślił, że w jego ocenie obowiązek składania oświadczeń o przynależności do zrzeszeń oraz ich upublicznienie może wywołać „efekt mrożący”, który narusza chronione konstytucyjnie i konwencyjnie prawo do zrzeszania się sędziów i prokuratorów. Ponadto, wprowadzone rozwiązania ustawowe nie spełniają testu proporcjonalności. Nie można też ich uznać za niezbędne w demokratycznym państwie prawa. RPO wskazał także, że wątpliwości co do zgodności uregulowań dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów z prawem unijnym powzięła Komisja Europejska, która skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce (sprawa C-719/19). Komisja Europejska wskazała, że system ten podważa niezawisłość sędziów w Polsce i nie zapewnia koniecznych gwarancji prawnych chroniących sędziów krajowych przed kontrolą polityczną. W odpowiedzi udzielonej w dniu 13 sierpnia 2020 r. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych wskazał, że nie podziela

przedstawionych przez RPO zastrzeżeń. Dodać należy, że w ostatnim czasie Rzecznik Generalny Evgenii Tanchev w opinii przedstawionej w dniu 6 maja 2021 r. w sprawie C-719/19 stwierdził, że TS powinien orzec, że polskie ustawodawstwo dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem Unii.

Zagrożenie praw i wolności konstytucyjnych oraz niezawisłości sędziowskiej, wynikające z zastosowania relewantnych przepisów ustawowych, stanowiących zdaniem Sądu oraz Prezesa UODO prawidłową i nie budzącą wątpliwości prawnych podstawę prawną przetwarzania danych osobowych, nie jest więc jedynie potencjalne, lecz realne.

Rzecznik pragnie dodać, że zapewnienie realizacji standardów wynikających ze wskazanych w zarzutach niniejszej skargi przepisów EKPC, wykładanych w orzecznictwie ETPC, 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 ochrony danych osobowych, zaś kontrolujący jego działalność Sąd był zobowiązany do oceny realizacji tego obowiązku w toku postępowania wszczętego skargą RPO.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Prezes UODO – w ramach kompetencji przysługujących mu na mocy przepisów RODO i u.o.d.o. – powinien podjąć także działania w celu zabezpieczenia wskazanych wyżej praw obywatelskich gwarantowanych również konstytucyjnie, w celu ograniczenia możliwości przetwarzania danych osobowych sędziów i prokuratorów (art. 51 Konstytucji RP), 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”. W opinii 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 ustawy zasadniczej 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 wykluczyć 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.

Za szczególne naruszenie praw obywatelskich 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 wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2020 r (sygn. akt 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 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).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione wyżej argumenty przesądzają o konieczności uchylenia zaskarżonego niniejszą skargą kasacyjną orzeczenia. W przypadku jednak powzięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny wątpliwości związanych z wykładnią przepisów prawa Unii Europejskiej Rzecznik wnosi o skierowanie na podstawie art. 267 akapit 3 TFUE pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości UE. W opinii Rzecznika wykładnia Trybunału powinna w takim przypadku służyć ustaleniu czy przepisy art. 6 RODO, art. 57 ust. 1 lit a RODO, art. 7, 8 oraz 10 ust. 1 KPP UE w zw. z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE w zw. z art. 47 KPP UE nie stoją na przeszkodzie stosowaniu przez organ nadzorczy oraz sądy relewantnych w niniejszej sprawie przepisów ustawowych, takich jak art. 88a § 1 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (dalej jako: P.u.s.p.) 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*, jako podstawy prawnej legalizującej przetwarzanie danych osobowych, a co za tym idzie zarówno organ nadzorczy ustanowiony w celu ochrony danych osobowych, jak i kontrolujący jego działalność sąd, są zobowiązani do pominięcia stosowania tych przepisów ustawowych w celu zapewnienia efektywności ochrony danych osobowych oraz niezawisłości sędziowskiej.

Mając powyższe na względzie Rzecznik wnosi jak we wstępie.

**Zal. 2:**

- 1) opinia prawna prof. A. Śledzińskiej-Simon;
- 2) opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Marszałka Senatu RP w sprawie ustaw sądowych z 20.12.2019 r., VII.510.176.2019/MAW/PKR/PF/MW/CW.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/