

ODPIS

Sygn. akt II SA/Wa 1264/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Łukasz Krzycki (spr.)

Sędzia WSA

İzabela Głowacka-Klimas

Sędzia WSA

Andrzej Wieczorek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi 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

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Maryla Wisniewska

Sekretarz

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją umorzono - przywołując art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256), zwanej dalej „K.p.a.” - prowadzone z urzędu postępowanie 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.

W uzasadnieniu decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, zwanego dalej „organem”, przywołano następujące okoliczności faktyczne i prawne uwarunkowania sprawy:

- do organu wpłynęło pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, zwanego dalej „Rzecznikiem”, z 9 marca 2020 r.; zawarto tam żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej zgodności obowiązku złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu - wprowadzonego na mocy art. 1 pkt 29 oraz art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190), zwanej dalej „Nowela z 2019 roku” – z przepisami o ochronie danych osobowych; dalej przywołano argumenty zawarte w uzasadnieniu wniosku; jak wskazano, Rzecznik wniósł ponadto 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), zwanej dalej „ustawa o danych” - 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 (dalej jako „BIP”), do czasu zakończenia postępowania przed organem,
- wobec wniosku Rzecznika - z dniem jego doręczenia (9 marca 2020 r.) - nastąpiło wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu przez organ – w przedmiocie 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; jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 września 2010 r. (sygn. akt I OSK 1491/09 – dostępny na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query - w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”), wszczęcie postępowania zainicjowanego przez Rzecznika następuje z dniem doręczenia żądania właściwemu organowi,

- zgodnie z art. 88a § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365), sędzia jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o: 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; zgodnie z art. 88a § 2 tej ustawy, oświadczenia, o których mowa w § 1, sędziowie składają prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, a prezesi sądów apelacyjnych - Ministrowi Sprawiedliwości; z kolei - zgodnie z § 3 tego przepisu - oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1; zgodnie z art. 88a § 4 danej ustawy, informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w BIP, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.) - nie później niż 30 dni od dnia złożenia oświadczenia uprawnionemu podmiotowi,
- podobnie - zgodnie z art. 8 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.), oświadczenie, o którym mowa w art. 88a ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędziowie wojewódzkiego sądu administracyjnego składają właściwemu prezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, a prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego i sędziowie Naczelnego Sądu

- Administracyjnego - Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego - Krajowej Radzie Sądownictwa,
- art. 88a ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych ma również zastosowanie - z mocy art. 70 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2216 ze zm.) - do sądów wojskowych, asystentów sędziów oraz ławników,
 - zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.), oświadczenie, o którym mowa w art. 88a ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia Sądu Najwyższego składa Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, zaś Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - Krajowej Radzie Sądownictwa,
 - z kolei - zgodnie z art. 103a § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.) - prokurator jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o 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 prokuratora, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. - ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa; zgodnie z art. 103a § 2 tej ustawy, oświadczenia, o których mowa w § 1, prokuratorzy składają odpowiednio właściwemu prokuratorowi regionalnemu, prokuratorowi okręgowemu, naczelnikowi oddziałowej komisji lub naczelnikowi oddziałowego biura lustracyjnego; z kolei - zgodnie z art. 103a § 3 ustawy - Prawo o prokuraturze - prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratorzy Głównej Komisji, prokuratorzy Biura Lustracyjnego, prokuratorzy regionalni, prokuratorzy Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratorzy okręgowi oraz naczelnicy oddziałowych komisji i naczelnicy oddziałowych biur lustracyjnych oświadczenia, o których mowa w § 1, składają Prokuratorowi Krajowemu, a Zastępcy Prokuratora Generalnego - Prokuratorowi Generalnemu; zgodnie z § 4 tego przepisu, oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się w terminie 30 dni od objęcia urzędu prokuratora, a także w terminie 30 dni od powstania

- lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1; natomiast – w myśl § 5 danego przepisu - informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w BIP, o którym mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej, nie później niż 30 dni od złożenia oświadczenia uprawnionemu podmiotowi,
- z powołanych przepisów ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, jak również ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy - Prawo o prokuraturze niewątpliwie wynika i nie wymaga to interpretacji, że sformułowano w nich - pod adresem sędziów i prokuratorów - obowiązek złożenia oświadczeń o członkostwie w organizacjach w nich wymienionych (zrzeszenia, stowarzyszenia, organy fundacji nieprowadzących działalności gospodarczej, partie polityczne - przed powołaniem na stanowisko); obowiązek ten wynika z powołanych przepisów jednoznacznie; podobnie termin jego wykonania; z przepisów tych wynika też jednoznacznie obowiązek upublicznienia oświadczeń w BIP,
 - funkcjonowanie BIP również znajduje podstawę w przepisach prawa; zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny - BIP - w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej,
 - co wynika z art. 6 ust. 1 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. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1 ze zm.), zwanego dalej „RODO”, przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem m. in. gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego, ciążącego na administratorze (lit. c), a także gdy jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (lit. e),
 - z kolei - zgodnie z art. 57 ust. 1 lit. a RODO, bez uszczerbku dla innych zadań określonych na mocy danego rozporządzenia - każdy organ nadzorczy na swoim terytorium monitoruje i egzekwuje stosowanie danego rozporządzenia; uprawnienia naprawcze - przysługujące organowi

- nadzorcemu w razie stwierdzenia naruszenia przepisów RODO - statuuje art. 58 ust. 2 lit. a - j tego rozporządzenia; przepis ten przewiduje w szczególności wydawanie przez organ ostrzeżeń administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dotyczących możliwości naruszenia przepisów rozporządzenia poprzez planowane operacje przetwarzania (lit. a); udzielanie upomnień administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu w przypadku naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia przez operacje przetwarzania (lit. b); nakazanie administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dostosowania operacji przetwarzania do przepisów niniejszego rozporządzenia, a w stosownych przypadkach wskazanie sposobu i terminu (lit. d); wprowadzanie czasowego lub całkowitego ograniczenia przetwarzania, w tym zakazu przetwarzania (lit. f); zastosowanie, oprócz lub zamiast środków, o których mowa w niniejszym ustępie, administracyjnej kary pieniężnej na mocy art. 83, zależnie od okoliczności konkretnej sprawy (lit. i),
- zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o danych, akt ten określa postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych; stosownie do jej art. 60 organ prowadzi postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych,
 - z powyższego wynika, że prowadzone przez organ postępowanie ma na celu ustalenie, czy w sprawie doszło do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, a - w razie stwierdzenia tego naruszenia - skorzystanie z uprawnień naprawczych; dokonywana ocena służy zatem zbadaniu zasadności skorzystania przez organ nadzorczy z uprawnień naprawczych, o których mowa w art. 58 ust. 2 RODO,
 - w niniejszym postępowaniu - zainicjowanym wnioskiem Rzecznika - kwestionowane przezeń przetwarzanie danych osobowych sędziów i prokuratorów jest wynikiem wykonania przez te osoby obowiązku jednoznacznie określonego w przepisie prawa; przetwarzanie to ma zatem oparcie w powołanym wyżej art. 6 ust. 1 lit. c RODO; tym samym w niniejszym postępowaniu organ nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych; powoduje to, że dalsze jego prowadzenie - ukierunkowane na ewentualne skorzystanie z uprawnień naprawczych, przewidzianych w art. 58 ust. 2 RODO - jest bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 K.p.a.; wskazany stan naruszenia w sprawie bowiem nie zachodzi,

- w tej sytuacji postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 105 § 1 K.p.a. wobec bezprzedmiotowości; zgodnie z tym przepisem, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości lub w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości lub w części; brzmienie powołanej regulacji nie pozostawia wątpliwości - w razie stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania, prowadzący je organ obligatoryjnie je umarza,
- w literaturze przedmiotu wskazuje się, że bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego - o której stanowi art. 105 § 1 K.p.a. - oznacza, brak któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego; wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej, co do istoty (tak: B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” 7 wydanie Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005 r., str. 485); ustalenie przez organ administracji istnienia przesłanki, o której mowa w art. 105 § 1 K.p.a., obliuguje – co podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, - do umorzenia postępowania; nie ma bowiem wówczas podstaw do rozstrzygnięcia sprawy, co do istoty, zaś dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy,
- takie stanowisko organu pozostaje zbieżne z wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie; w podobnym stanie faktycznym i prawnym sprawy - wyrokiem z 29 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wa 2022/19 – dostępny w CBOSA) - uchylił on decyzję organu i umorzył postępowanie administracyjne w sprawie, jako bezprzedmiotowe wobec braku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych; Sąd stwierdził, że - skoro podmiot przetwarzał dane osobowe w celu wypełnienia ciężącego na nim obowiązku prawnego (art. 6 ust. 1 lit. c RODO) oraz w ramach sprawowania władzy publicznej (art. 6 ust. 1 lit. e RODO) - nie było podstaw do udzielenia mu upomnienia w związku z naruszeniem przepisów, dotyczących przetwarzania danych osobowych (art. 58 ust. 2 lit. b) RODO); podobne stanowisko wynika również z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wa 1927/19 – dostępny w CBOSA) - przywoływanego przez Rzecznika; Sąd stwierdził tam, że organ - ponieważ całkowicie zignorował w rozważaniach istnienie podstawy prawnej

- przetwarzania danych osobowych (wynikająca z art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO) przez podmiot, wobec którego wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne i wydano postanowienie zabezpieczające - w konsekwencji naruszył art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO oraz art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o danych,
- w tym kontekście bezprzedmiotowym jest również wniosek Rzecznika o wydanie postanowienia zabezpieczającego - w trybie art. 70 ust. 1 ustawy o danych; jak wskazano - obowiązek składania oświadczeń przez sędziów i prokuratorów oraz ich upublicznienia w BIP jednoznacznie wynika bowiem z powołanych wyżej przepisów prawa; przetwarzanie danych osobowych nie narusza zatem przepisów o ochronie danych osobowych; tym samym trudno mówić, by dalsze ich przetwarzanie mogło spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki; odbywa się bowiem w wykonaniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa,
 - odnosząc się do twierdzeń Rzecznika, co do niekonstytucyjności powołanych przepisów, statuujących obowiązek składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu i ich upubliczniania - w szczególności prawdopodobieństwa naruszenia art. 53 ust. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) - wskazano, że organ - w ramach kompetencji przyznanych mu art. 57 RODO - nie jest właściwy do rozstrzygnięcia tej kwestii; zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; zatem to Trybunał Konstytucyjny jest organem właściwym, do którego Rzecznik może skierować uwagi, zawarte w piśmie z 9 marca 2020 r.; z mocy bowiem art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o RPO”, Rzecznik może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją; w przeciwieństwie do Rzecznika, organ właściwy w sprawach ochrony danych osobowych nie ma kompetencji do występowania z takim wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego.

W skardze, Rzecznika – wniesionej wobec treści art. 14 pkt 6 ustawy 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.), zarzucono naruszenie przepisów:

- art. 6 ust. 1 lit c RODO, poprzez jego błędną wykładnię,
- art. 57 ust. 1 lit a RODO poprzez niezapewnienie skuteczności przepisów RODO względem przepisów krajowych,
- art. 47 Konstytucji RP, art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569), zwana dalej „Kartą Praw Podstawowych”, oraz art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 i 285, ze zm.), zwana dalej „Konwencją Rzymską”, poprzez niezapewnienie realizacji prawa do ochrony życia prywatnego podmiotów, których praw i obowiązków dotyczyło prowadzone postępowanie,
- art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 8 Karty Praw Podstawowych oraz art. 8 ust. 1 Konwencji Rzymskiej, poprzez niezapewnienie realizacji prawa do ochrony danych osobowych podmiotów, których praw i obowiązków dotyczyło prowadzone postępowanie,
- art. 53 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 Karty Praw Podstawowych i art. 9 ust. 1 i 2 Konwencji Rzymskiej, 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 uzasadnieniu skargi rozwinięto powyższe zarzuty, podnosząc m.in.:

- przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń o przynależności do zrzeszeń (w tym stowarzyszeń i fundacji), a w szczególności ich publikacja w BIP oparto na podstawie prawnej, sprzecznej z wymogami prawnymi z zakresu ochrony danych osobowych oraz z prawem do prywatności i ochrony danych osobowych, o których mowa w art. 47 i 51 Konstytucji RP; Nowela z 2019 roku weszła w życie 14 lutego 2020 r. a termin na złożenie pierwszych oświadczeń przez sędziów i prokuratorów minął 14 marca 2020 r.,

- na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO Rzecznik zwrócił się o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie, w tym w szczególności o wydanie - w ramach tego postępowania, na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy o danych - 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 BIP do czasu zakończenia postępowania,
- z analizy Rzecznika wynikało, że przetwarzanie danych osobowych osób, zobowiązanych do złożenia wskazanych 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 uznać należało za spełnione przesłanki możliwości wydania decyzji o czasowym ograniczeniu przetwarzania danych osobowych, określone w art. 70 ust. 1 ustawy o danych,
- wobec niestwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, umorzono zaskarżoną decyzją postępowanie jako bezprzedmiotowe; organ uznał się niewłaściwym do badania obowiązujących przepisów rangi ustawowej z prawem do prywatności i prawem ochrony danych osobowych; jego zdaniem, taka analiza polegałaby 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 organ postanowił umorzyć postępowanie także w tym zakresie,
- zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej; przy tym kontrola ta jest realizowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej; pod pojęciem zgodności z prawem należy rozumieć zgodność ze wszystkimi aktami prawa powszechnie obowiązującego, wskazanymi w art. 87 Konstytucji RP; 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; w dalszej części uzasadnienia orzeczenia dorobek ten, wraz z prawem pierwotnym Unii Europejskiej, będzie określany mianem „prawo UE”,
- w związku z tym orzekający w niniejszej sprawie Sąd jest zobowiązany w pierwszym rzędzie ocenić legalność zaskarżanej decyzji 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 orzekający organ jego zadań,
 - dany organ jest szczególnie powołany do czuwania nad realizacją przepisów prawa UE z zakresu ochrony danych osobowych - w tym 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 danych, na mocy której ustanowiono wyspecjalizowany organ; na mocy tej ustawy sprawuje on funkcje organu nadzorczego - w rozumieniu przepisów RODO - i czuwa nad jego przestrzeganiem (tak: druk sejmowy nr 2410, VIII kadencja, str. 18-19); funkcję tę określono przy tym wyraźnie w art. 51 RODO; zgodnie z nim *„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”*; jednym z dwóch wskazanych celów - jakie ma realizować organ, w ramach czuwania nad przestrzeganiem przepisów RODO - jest ochrona podstawowych praw i wolności osób fizycznych,
 - nie jest prawidłowe stwierdzenie, zawarte w uzasadnieniu skarżonej decyzji, jakoby oparcie obowiązku przetwarzania danych na wyraźnym przepisie ustawowym - wyczerpując przesłankę określoną w art. 6 ust. 1 lit. c RODO - całkowicie wyłączało możliwość podważenia jego zgodności z prawem; błędne

jest założenie, jakoby organ nie miał podstaw do stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych a więc dalsze prowadzenie postępowania - ukierunkowane na ewentualne skorzystanie z uprawnień naprawczych, przewidzianych w art. 58 ust. 2 RODO - było bezprzedmiotowe, w rozumieniu art. 105 § 1 K.p.a.; w art. 6 ust. 1 lit c RODO, mowa jest bowiem o „obowiązku prawnym” - bez wskazania szczególnej podstawy formalnej tego obowiązku,

- organ ogranicza pojęcie „obowiązku prawnego” jedynie do powinności wynikającej z przepisów ustawy; takiej wykładni przepisu - dającej w istocie podstawę do wprowadzania w prawie krajowym regulacji szczególnych i wyłączeń w odniesieniu do ogólnych zasad zawartych w RODO – nie można pogodzić z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*; ignoruje ona złożoność i hierarchiczność źródeł prawa, określonych w 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 już wskazano, zasady określone w RODO; organ powinien mieć je na uwadze – z uwzględnieniem ich hierarchicznej nadrzędności względem przepisów ustawowych,
- kwestie ograniczeń dostępu do informacji publicznej uregulowano szczegółowo w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej; w myśl art. 5 ust. 2 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, w tym ich danych osobowych,
- przepisy ustawowe, na mocy których wprowadzono obowiązek składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o przynależności do zrzeszeń, należy 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; określono tam możliwość

- wprowadzania w prawie UE i prawie krajowym szczególnych przepisów z zakresu dostępu do informacji publicznej,
- chociaż art. 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 Unii Europejskiej jest bowiem zapewnienie równowagi pomiędzy prawem publicznego dostępu do dokumentów urzędowych i prawem do ochrony danych osobowych (tak: 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 (tak: N. Zawadzka, Art. 86, [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, 2018, LEX),
 - zgodnie z art. 6 ust. 3 RODO podstawę przetwarzania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit c i lit. e RODO należy określić 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”*,
 - wyspecjalizowany organ ochrony danych osobowych - w ramach postępowań prowadzonych w przedmiocie zgodności przetwarzania danych osobowych z prawem, z zastosowaniem art. 6 ust. 1 lit c RODO - jest zobowiązany oceniać z punktu widzenia zasad celowości i proporcjonalności,
 - organ ten nie jest właściwym do rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności przepisów statuujących obowiązek składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniach przez sędziów i prokuratorów; nie zwalnia to go jednak od powinności wypowiedzenia się w kwestii zgodności tych przepisów z prawem UE - w tym z zasadami określonymi w RODO oraz w Karcie Praw Podstawowych; wprost przeciwnie - jak wskazano *explicite* w art. 57 ust. 1 lit a RODO - monitorowanie i egzekwowanie stosowania rozporządzenia jest zadaniem 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 poważne naruszenie w wykładni przepisów, na których oparto decyzję, oraz art. 7 w zw. z art. 77 K.p.a. - poprzez braki w przeprowadzonym postępowaniu w odniesieniu do tych kwestii,
- zaskarżona decyzja narusza także prawo określone w art. 41 ust. 2 lit. c Karty Praw Podstawowych; 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 UE mają aksjologiczne wsparcie także w polskiej Konstytucji - konieczność uzasadnienia każdej decyzji skierowanej przez organ władzy publicznej należy wywodzić z art. 2 Konstytucji RP - zasady demokratycznego państwa prawa - oraz z art. 7 Konstytucji RP - zasady legalizmu (tak. 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.),
- odwoływanie się do rozważań z zakresu prawa do prywatności i prawa ochrony danych osobowych stanowi element ustalonej praktyki uzasadniania decyzji przez dany, wyspecjalizowany organ; całkowite pominięcie tej kwestii w niniejszej sprawie wydaje się w związku z tym stanowić naruszenie zasady określonej w art. 8 K.p.a.; zgodnie z nim: *„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”*,

- 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 organ był stroną; w związku z tym ma on świadomość, co do treści przepisów w tym zakresie (tak m. in. wyrok WSA o sygn. akt II SA/Wa 1927/19 – dostępny w CBOSA),
- odnosząc się do fragmentu uzasadnienia zaskarżonej decyzji, gdzie wskazano, że organem właściwym do skierowania uwag zawartych w piśmie z 9 marca 2020 r. jest Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik uznał takie wystąpienie za bezcelowe,
- jednocześnie - 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 sąd administracyjny.

W dalszych fragmentach uzasadnienia skargi sformułowano argumentację za tezą o niekonstytucyjności oraz niezgodności przyjętych Nowelą z 2019 roku rozwiązań z prawami podstawowymi.

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację.

Sąd rozpoznał skargę na posiedzeniu niejawnym wobec treści § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1758, ze zm.), § 4 zarządzenia nr 21 Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2020 r. w sprawie wdrożenia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 ustalonych w zarządzeniu nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. oraz § 1 pkt 2 i § 3 zarządzenia nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia

wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym – tak zarządzenie k. 79 akt sądowych.

Sąd zważył, co następuje.

Skargę oddalono. Nie zasługuje ona na uwzględnienie, albowiem zaskarżone rozstrzygnięcie nie narusza prawa.

Trafnie skonstatował organ brak przesłanek dalszego prowadzenia postępowania, które wszczęto z urzędu wobec stosownego wystąpienia Rzecznika. Sąd w pełni podziela oceny i konstatacje, sformułowane w uzasadnieniu skarżonego aktu, gdzie prawidłowo opisano istotne elementy stanu faktycznego sprawy i trafnie przywołano treść stosownych regulacji. Wobec uprzedniego szczegółowego zreferowania, ponowne przywoływanie argumentacji organu byłoby bezzasadne. Sąd przyjmuje ją za własną.

Odnosząc się do zarzutów skargi należy stwierdzić, że są one bezzasadne z poniższych przyczyn.

Organ administracji umorzył postępowanie konstatując:

- 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 rządu (RODO czy Konstytucji RP).

Rzecznik – w uzasadnieniu skargi – polemizuje z wyrażonym przez organ stanowiskiem w dwu ostatnich kwestiach. Wskazuje, że błędnie utożsamia on pojęcie legalności przetwarzania danych z istnieniem szczegółowej normy prawa powszechnie obowiązującego, która stanowiłaby jego podstawę – istnienie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze – w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. c RODO oraz wykonywanie zadania realizowanego w interesie publicznym w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. e RODO). Organ prezentował faktycznie stanowisko, że – w myśl wskazanych wyżej regulacji RODO -

za spełniające wymagania rozporządzenia należy uznać przetwarzanie danych osobowych dokonywane w celu realizacji celu publicznego, określonego obowiązującym aktem normatywnym. Zdaniem Rzecznika zgodność taka mogłaby być natomiast stwierdzona wyłącznie w razie ustalenia, że obowiązek – określony normatywnie w porządku prawnym państwa członkowskiego Unii Europejskiej – nie wykracza poza ogólne reguły przetwarzania danych osobowych, wynikające z zasad generalnych – wytycznych, określających ramy przetwarzania danych osobowych – w tym wskazanych w samym RODO bądź umowach międzynarodowych, statuujących ochronę praw człowieka obejmującą jego dane osobowe, pozostające w związku z prywatnością w Konstytucji RP bądź innych aktach rangi ustawowej – np. w ustawie o udostępnianiu informacji publicznej.

Na wstępie należy wskazać, że art. 6 ust. 1 RODO – zakreślający, kiedy przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne - ma jednoznaczne brzmienie w tym zakresie, że wystąpienie jednej z wymienionych enumeratywnie pod lit. a-f przesłanek jest wystarczające dla legalizacji takiej czynności. Reguły dopuszczalności przetwarzania danych w myśl przesłanek wymienionych pod lit. c i e doprecyzowano dodatkowo w ust. 3. Wskazano tam, że stosowna podstawa prawna przetwarzania musi być określona przykładowo w prawie państwa członkowskiego (tak ust. 3 zd. 1 lit. b). W rozpatrywanym przypadku niespornie podstawą przetworzenia danych był obowiązujący akt normatywny (Nowela z 2019 roku), gdzie określono precyzyjnie; jakie dane, na jakich warunkach, w jakim zakresie mają być przetworzone – wymaganie określone w art. 6 ust. 3 zd. 2 RODO. Zdaniem Rzecznika wyspecjalizowany organ powinien jednak poddać kontroli także spełnienie wymagań ogólnych, zakreślonych w ust. 3 zd. 3 w brzmieniu: *„Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego prawnie uzasadnionego celu”*.

Stanowiska Rzecznika jednak nie sposób podzielić z następujących powodów.

Prezentowany przezeń pogląd nie znajduje 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.

Ponieważ – słusznie zauważa Rzecznik – prawo stanowione przez organy Unii Europejskiej w formie rozporządzenia jest bezpośrednio skuteczne na terytorium państwa członkowskiego – w pierwszym rzędzie należy rozstrzygnąć, czy uprawnienie do badania zgodności z ogólnymi regułami materialnymi przetwarzania danych

osobowych nie wynika wprost z samego RODO. Wbrew zdaniu Rzecznika ani powoływane przezeń postanowienia motywów preambuły, ani też regulacje określające zadania wyspecjalizowanego organu – wyposażonego w kompetencje z mocy samego rozporządzenia – nie zawierają postanowień, z których można by wywieść kompetencję organu do oceny legalności powszechnie obowiązujących regulacji na terytorium państwa członkowskiego, gdzie realizuje swoje zadania.

Należy powtórzyć za uzasadnieniem skarżonego aktu, że kompetencji do oceny przyjętych regulacji ustawowych nie mogą organy wyspecjalizowane w zakresie ochrony danych wyprowadzić z przypisania im zadań, określonych art. 57 ust. 1 RODO – m.in. ogólna kompetencja do monitorowania i egzekwowania przepisów rozporządzenia (tak: lit. a) – ani też kompetencji, wynikających z art. 58 RODO. Przepisem tym przyznano danemu organowi – w zakresie prowadzonych postępowań – określone prawa wobec administratora lub przetwarzającego dane podmiotu. Nieliczne wyjątki, gdy podmiotów tych nie wymieniono w jednostkach redakcyjnych, nie mogą być rozumiane, jako statuujące szersze kompetencje dla wyspecjalizowanego organu - np. treść ust. 2 lit. f i g. Wyartykułowane w całym ust. 2 uprawnienia naprawcze, dotyczą bowiem kompetencji organu w ramach postępowań prowadzonych względem wymienionych w ust. 1 administratora bądź podmiotu, przetwarzającego dane. W końcu, przywołany w skardze art. 51 RODO – określający obowiązek ustanowienia organu nadzorczego i wskazujący cele jego funkcjonowania – nie może być traktowany, jako podstawa wyinterpretowania dowolnych kompetencji, gdy służą realizacji ogólnie wskazanych zadań. Uprawnienia danego organu określił bowiem jednocześnie precyzyjnie prawodawca unijny w innych przepisach danego aktu. Dopuszczono wprawdzie wyposażenie wyspecjalizowanego organu w szersze kompetencje – na mocy regulacji stanowionych prawem krajowym. Jednakże gdyby było to niezbędne dla realizacji zadań organu wynikających z samego RODO, niechybnie prawodawca unijny określiłby je na szczeblu danego aktu.

Nie sposób wobec tego z przywołanych przez Rzecznika regulacji wywodzić kompetencji dla oceny przez wyspecjalizowany organ możliwości skutecznego stosowania obowiązującego prawa na terytorium określonego Państwa.

We wniosku, którego celem było zainicjowanie postępowania przed organem – Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych - Rzecznik zawarł żądanie oceny legalności przetwarzania danych, którego obowiązek wynikał wprost z obowiązujących ustaw (okoliczność bezsporna). Rzecznik sformułował wniosek o poddanie regulacji

obejmujących przetwarzanie danych, zawartych w obowiązujących w tym zakresie ustawach, kontroli pod kątem zgodności z ogólnymi regułami przetwarzania danych wynikających z przepisów RODO, przy uwzględnieniu ogólnych reguł konstytucyjnych, postanowień innych ustaw czy obowiązujących umów międzynarodowych – w tym, wiążącej wobec treści Traktatu Lizbońskiego Karty Praw Podstawowych oraz Konwencji Rzymskiej.

W kontekście wywodów Rzecznika wymaga dostrzeżenia, że wśród norm prawnych wydzielić można przepisy o charakterze:

- szczegółowym – określające precyzyjnie sposób postępowania w konkretnej sytuacji (np. obowiązek działania bądź zaniechania określonych czynności) – jak i
- ogólnym – zakreślające tylko kierunkowo zasady – nazywane w dalszej części uzasadnienia „klauzulami generalnymi”.

Te ostatnie – zwłaszcza, gdy zamieszczono je w aktach wyższego rzędu (jak konstytucja, umowa międzynarodowa) – często pełnią rolę *sui generis* wytycznych dla kształtowania regulacji bardziej szczególnych – przy przyjmowaniu norm ścisłych. Cechą charakterystyczną, czy wręcz specyfiką, klauzul generalnych jest to, że – w procesie stanowienia prawa – niezbędne jest stosowne równoważenie wynikających z nich ogólnych zasad z potrzebami ochrony innych dóbr, w tym skutecznego funkcjonowania państwa – realizujących jego zadanie instytucji. Czasami wyrażają one wręcz wprost obowiązek wagi poszczególnych racji – jak ma to miejsce w art. 6 ust. 3 zd. 3 RODO.

Kompetencja w zakresie oceny stanowionego powszechnie obowiązującego prawa i stosowania określonych środków zaradczych nie może być wywodzona z samych – powoływanych w skardze – zasad prawa UE czy zapewnienia jego skuteczności.

Co istotne, ocena taka nie mieści się w przyznanym organowi w art. 58 RODO uprawnieniach w zakresie prowadzonych postępowań. Uprawnienia wskazane w tym przepisie można ująć w kilku kategoriach, a mianowicie, uprawnienia do prowadzenia postępowań, uprawnienia naprawcze i do nakładania kar, uprawnienia do udzielania zezwoleń i uprawnienia doradcze oraz uprawnienia do zgłaszania naruszeń rozporządzenia organom wymiaru sprawiedliwości oraz do udziału w postępowaniu sądowym, w szczególności w przypadku skarg osób fizycznych, bez uszczerbku dla uprawnień organów prokuratorskich na mocy prawa państwa członkowskiego

(por. „RODO Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych. Komentarz”, redakcja naukowa Edyta Bielak-Jomaa, Dominik Lubasz i in., s. 943, Wolters Kluwer, Warszawa 2018).

Tymczasem, jak wynika z wniosku Rzecznika, inicjujące postępowanie przed organem, zawarto żądanie zbadania zgodności wprowadzonego ustawowo - Nowelą z 2019 roku - obowiązku złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, w tym stowarzyszeniu.

Wobec powyższego, przedmiotem rozpoznawanej sprawy - którego ramy określił Rzecznik w swoim wniosku, a następnie organ wydając objętą skargą decyzję - jest, czy organ był uprawniony do oceny zgodności przyjętych przez prawodawcę przepisów szczebla ustawowego z szeregiem klauzul generalnych. W ocenie Sądu nie ma przepisów przyznających organowi właściwemu w sprawach ochrony danych osobowych kompetencji do ustalania, czy obowiązujące regulacje prawne są zgodne z klauzulami generalnymi w zakresie prawa do ochrony danych osobowych – np. w kontekście ograniczeń, jakimi objęto osoby sprawujące funkcje publiczne (sędziów i prokuratorów).

Wypada dodać, że również przepisami przyjętymi na szczeblu krajowym (w szczególności w Konstytucji RP) nie przepisano danemu wyspecjalizowanemu organowi kompetencji dla oceny stanowiących przez Parlament norm prawnych (ustaw) w kontekście ich zgodności z klauzulami generalnymi. Należy też wskazać, że danego organu nie wyposażono – w porządku prawnym, stanowiącym na szczeblu krajowym – w kompetencję do wydawania aktów, skutkujących powstrzymaniem wykonania obowiązków wynikających z powszechnie obowiązującego prawa. W szczególności prerogatyw tego rodzaju nie sposób wywieść z powołanego przez Rzecznika – art. 70 ustawy o danych. Przewidziano tam środki szczególne, stosowane jednak tylko w toku postępowania administracyjnego, które prowadzi się w polskim porządku prawnym wyłącznie w sprawach indywidualnych (tak art. 1 pkt 1 K.p.a.), zaś rozstrzyga się w nim o prawach i obowiązkach konkretnych osób czy podmiotów. W obecnym porządku prawnym żadnemu organowi nie przypisano kompetencji do prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie ogólnego nakazu wstrzymania wykonywania obowiązków, wynikających z określonego, obowiązującego aktu normatywnego. Wydane w takim postępowaniu rozstrzygnięcie nie miałoby także charakteru aktu indywidualnego.

Wobec uwag zawartych w uzasadnieniu skargi, gdzie przywołano uprawnienie Sądu (także administracyjnego) stosowania reguł konstytucyjnych wprost, należy wskazać jeszcze raz, że kluczowym elementem rozpoznawanej sprawy jest ocena, czy konkretny, wyspecjalizowany organ był uprawniony do badania zgodności obowiązujących aktów normatywnych z klauzulami generalnymi. Postanowienia Konstytucji RP, która determinuje kompetencje organów władzy w danym zakresie, nie stanowią jednak w rozpatrywanej sprawie podstawy dla powzięcia wątpliwości, czy – w świetle jej brzmienia – przypisano określonemu organowi administracji kompetencję do badania zgodność obowiązujących przepisów z klauzulami generalnymi. Prowadzą raczej do wniosków przeciwnych.

Nie mogła być natomiast przedmiotem rozpoznawanej sprawy ocena samych, przywołanych przez Rzecznika regulacji, wprowadzonych Nowelą z 2019 roku, w świetle klauzul generalnych - zamieszczonych bezpośrednio w RODO, Konstytucji RP, czy umowach międzynarodowych. Sąd bada bowiem sprawę w jej granicach (tak: art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi *in principio*).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że organ przychylając się do wniosku Rzecznika wykroczyłby poza zakres przyznanych mu kompetencji, bowiem, jak już stwierdzono, w obowiązującym porządku prawnym żadnego organu nie wyposażono w uprawnienie do prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie nakazu wstrzymania wykonania obowiązków wynikających z określonego aktu normatywnego, jakim w niniejszej sprawie jest Nowela z 2019 roku.

W konsekwencji organ zasadnie zastosował przepis art. 105 § 1 K.p.a. i umorzył postępowanie z wniosku Rzecznika.

Zgodnie z ww. przepisem, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Brzmienie powołanego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że - w razie stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania - organ prowadzący obligatoryjnie je umarza. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazuje się, że bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której stanowi art. 105 § 1 K.p.a. oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty (tak:

B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” wydanie 7, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2005 r., str. 485).

Naczelny Sąd Administracyjny - w wyroku z 18 kwietnia 1995 r., (sygn. akt SA/Łd 2424/94, opubl. w ONSA 1996/2/80) - sformułował zasługującą na pełną aprobatę tezę, że z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Oznacza to, że wszystkie elementy badanego stanu faktycznego i prawnego są tego rodzaju, że niepotrzebne jest postępowanie mające na celu wyjaśnienie wszystkich tych okoliczności w sprawie. Chodzi tu o kryterium bezprzedmiotowości, odnoszące się do postępowania, ale w taki sposób, że jego wynik nie powinien mieć charakteru merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, lecz jedynie być formalnym jego zakończeniem. Bezprzedmiotowość postępowania może bowiem wynikać z istnienia przesłanki podmiotowej bądź też przesłanki przedmiotowej w prowadzonym postępowaniu. W szczególności, gdy w znaczeniu prawnym brakuje przedmiotu postępowania, można mówić o braku przesłanki przedmiotowej do merytorycznego rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze poczynione powyżej uwagi, należy stwierdzić brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy z wniosku Rzecznika. Zainicjowane nim postępowanie jest bowiem bezprzedmiotowe. Innymi słowy jego prowadzenie było bezcelowe z uwagi na brak możliwości wydania przez organ rozstrzygnięcia, co do istoty w granicach jego kompetencji – orzeczenia w sprawie indywidualnej, w myśl reguły art. 1 pkt 1 K.p.a.. Należy zauważyć, że zgodnie z zasadą legalizmu działania organów państwa, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, obowiązującą zarówno w porządku prawnym krajowym, jak i unijnym, organy władzy publicznej zobowiązane są działać w granicach prawa i nie mogą przekraczać kompetencji powierzonych im przez ustawy. Niedopuszczalne jest, aby organy administracji wychodziły poza określające ich kompetencje ramy ustawowe.

Jedynie ubocznie wskazać należy, podzielając stanowisko organu, że – w ramach kompetencji przyznanych mu art. 57 RODO - nie jest on właściwym do rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności przepisów, wprowadzających obowiązek składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu i ich upubliczniania. Wskazania bowiem wymaga, że - zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP – to Trybunał Konstytucyjny upoważniono w kompetencje do oceny zgodności ustaw z Konstytucją. Zatem do niego winny być

złożone przez Rzecznika uwagi, zawarte w piśmie z 9 marca 2020 r. (wedle treści art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO). Ocena takiego działania przez Rzecznika jako bezcelowego, nie może być samodzielną podstawą dla wywiedzenia dodatkowych kompetencji dla organu, właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, bądź sądu administracyjnego, badającego legalność zaskarżonego orzeczenia.

Reasumując, nie są zasadne zarzuty skargi, co do naruszenia przepisów prawa materialnego, zakreślających kompetencje organu właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, jak i norm materialnoprawnych, wyznaczających granice uprawnionej ingerencji w prawa osób – m.in. wykonujących funkcje publiczne. Te ostatnie regulacje – wobec granic niniejszej sprawy – nie były w ogóle stosowane przez orzekający organ ani badający legalność zaskarżonego aktu Sąd.

Chybione są też zarzuty, dotyczące wadliwości uzasadnienia zaskarżonego aktu, m.in. w kontekście wspomnianych w skardze reguł dobrej administracji, lecz w szczególności w świetle brzmienia art. 107 § 3 w zw. z art. 8 § 1 i art. 11 K.p.a. Wbrew stanowisku skargi, w uzasadnieniu wskazano precyzyjnie i wyczerpująco, jakimi przesłankami kierował się organ umarzając dane postępowanie – przywołano istotne uwarunkowania prawne. Tego zaś, że strona skarżąca nie podziela określonej argumentacji nie można kwalifikować, jako wadliwość uzasadnienia.

Wobec powyższego Sąd nie dostrzegł – w świetle argumentacji skargi ani z urzędu – wad w zaskarżonym akcie, które przemawiałyby za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Z przytoczonych wyżej przyczyn, na podstawie art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Maryla Wiśniewska
Sekretarz