



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 24 stycznia 2020 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
sędzia WSA  
sędzia WSA

Sławomir Antoniuk  
Andrzej Wieczorek (spr.)  
Piotr Borowiecki

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 24 stycznia 2020 r.  
sprawy ze skargi **Rzecznika Praw Obywatelskich**  
na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych  
z dnia 29 lipca 2019 r. nr ZSPU.440.555.2019.AZ.I/47241  
w przedmiocie czasowego ograniczenia przetwarzania danych osobowych

**uchyla zaskarżone postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.**

**UZASADNIENIE**

Rzecznik Praw Obywatelskich (skarżący/RPO) pismem z dnia 16 sierpnia 2019 r. nr VII.6060.35.2019.AG wniósł skargę na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (organ/Prezes UODO) z dnia 29 lipca 2019 r. nr ZSPU.440.555.2019.AZ.I/47241 (postanowienie) zobowiązujące Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Kancelaria Sejmu) do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) poprzez nakazanie powstrzymania się od ich upubliczniania oraz udostępniania w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

Prezes UODO działając na podstawie art. 123 k.p.a. oraz w zw. z art. 70 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000 ze zm., u.o.d.o.) wydał postanowienie, w postępowaniu wszczętym ze skargi Macieja Nawackiego (popierającego). W postanowieniu tym zobowiązał Kancelarię Sejmu RP do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS, poprzez nakazanie powstrzymania się od ich upubliczniania oraz udostępniania w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w niniejszej sprawie. Wskazał, że „zostało bowiem uprawdopodobnione, iż może dojść do naruszenia przepisów o ochronie danych na skutek wykonania przez Kancelarię Sejmu RP prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18)\".

W skardze złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższe postanowienie RPO, zarzucił rażące naruszeniem prawa, polegające na nieuwzględnieniu art. 170 w ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 - ppsa) w zw. z art. 184 Konstytucji RP i dokonaniu samodzielnych ustaleń co do wykładni art. 11 c ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ustawa o KRS) w sytuacji, w której sprawa została rozstrzygnięta prawomocnym orzeczeniem sądu, tym przypadku wyroku NSA z 28 czerwca 2019 r. w sprawie o sygnaturze I OSK 4282/18)

a także

- naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy w ten sposób, że doszło do błędnego zastosowania art. 11 c ustawy o KRS, poprzez uznanie, że

## Sygn. akt II SA/Wa 2154/19

w toku postępowania wszczętego z urzędu w sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa zostało uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki,

- naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, poprzez niezastosowanie art. 86 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 – rozporządzenie Parlamentu - oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO, Dz. Urz. L 119 z 4.5.2016, s.1),

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 170 p.p.s.a. w zw. z art. 184 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie i zobowiązanie Kancelarii Sejmu - mimo wydania prawomocnego orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie I OSK 4282/18 - do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, o których mowa w postanowieniu, a tym samym do niewykonania prawomocnego orzeczenia sądu w terminie wynikającym z przepisów, co jednocześnie oznacza uznanie, że to Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych może swoimi działaniami doprowadzić do niewykonania prawomocnych orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne,

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez zastosowanie art. 70 ust. 1 u.o.d.o. i wydanie postanowienia w sytuacji, w której nie uprawdopodobniono, że ujawnienie list sędziów w zawartych wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS, zgodnie z wyrokiem NSA w sprawie o sygnaturze I OSK 4282/18 może spowodować jakiegokolwiek poważne i trudne do usunięcia skutki dla ochrony danych osobowych.

Wskazał, że w dniu 30 lipca 2019 r. na stronach internetowych Kancelarii Sejmu oraz Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO) pojawiły się informacje o tym, że Prezes UODO, działając na podstawie skargi osoby fizycznej oraz z urzędu wszczął dwa postępowania wobec Kancelarii Sejmu RP w sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych sędziów, zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS oraz wydał w dniu 29 lipca 2019 r. postanowienia zobowiązujące Kancelarię Sejmu RP do ograniczenia przetwarzania danych osobowych w wyżej wymienionych sprawach.

## Sygn. akt II SA/Wa 2154/19

Zdaniem RPO - stojąc na straży wszystkich praw i wolności obywatelskich, w tym zarówno prawa ochrony danych osobowych, jak i prawa dostępu do informacji publicznej, postanowił skorzystać z przysługujących mu uprawnień i przystąpić do toczącego się postępowania przed Prezesa UODO. Uznał, że prawo do ujawnienia nazwisk osób znajdujących się na listach popierających kandydatów do KRS jest istotne nie tylko z punktu widzenia realizacji zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, gwarancji prawa do ochrony danych osobowych i prawa do prywatności, o których mowa w art. 47 i 51 Konstytucji RP, ale przede wszystkim dla stabilności systemu prawnego w Polsce w związku z obowiązkiem wykonywania prawomocnych orzeczeń sądów, w tym sądów administracyjnych tym przypadku wyroku NSA z 28 czerwca 2019 r. w sprawie o sygnaturze I OSK 4282/18).

RPO podkreślał, że stanowisko, uznające możliwość czynienia przez organy administracji publicznej ustaleń sprzecznych z treścią prawomocnego orzeczenia sądu, jest nie do pogodzenia z wypływającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu (por. wyrok NSA z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1054/08 albo wyrok NSA z 25 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1939/12). Powołując się na stanowisko przedstawione w komentarzu do art. 170 p.p.s.a. (J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. V, Lex) wskazał, że „podkreślenia wymaga przewidziana przez ten artykuł moc wiążąca prawomocnego orzeczenia sądu jako aktu władzy państwowej. Jej swoistość wyraża się w tym, że obejmuje także inne sądy (w tym Naczelny Sąd Administracyjny) i inne organy państwowe (w tym także orzekające w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym), które muszą brać pod uwagę nie tylko fakt istnienia, ale i treść prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Podmioty te są zatem związane faktem i treścią prawomocnego orzeczenia sądu związane, co implikuje w sposób bezwzględny wzięcie tego pod uwagę w wydawanych przez nie rozstrzygnięciach”.

Uznał, że przyjęcie stanowiska zaprezentowanego przez Prezesa UODO, że organ ma możliwość swoimi postanowieniami wpływania na wykonanie prawomocnych orzeczeń sądów (w tym przypadku administracyjnych) stoi również w sprzeczności z art. 184 Konstytucji. Wskazał, że to Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a nie organ administracji publicznej, jakim jest Prezes UODO. Jego zdaniem to sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej.

## Sygn. akt II SA/Wa 2154/19

Wskazał, że w uzasadnieniu skarżonego postanowienia Prezes UODO zajął stanowisko, że upublicznienie list poparcia może skutkować naruszeniem art. 6 ust. 1 lit. c) i e) RODO oraz art. 11 c ustawy o KRS i „dojść do naruszenia prawa do prywatności ww. osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm. u.i.d.p.).

Zdaniem RPO kwestia wykładni art. 11 c ustawy o KRS była przedmiotem wyroku WSA z 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt: II SA/Wa 484/18) oraz wyroku NSA z 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt: I OSK 4282/18). W tym ostatnim orzeczeniu NSA podzielił wykładnię art. 11 c ustawy o KRS dokonaną przez WSA i przypomniał, że „objęta wnioskiem o udostępnienie informacja w postaci załączników do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie wykazów obywateli oraz wykazów sędziów popierających zgłoszenia mieści się w pojęciu informacji publicznej”, a także że „ograniczenie prawa do informacji publicznej z powołaniem się na przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w stosunku do wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS nie może mieć zastosowania, bowiem informacja ta ma związek z wykonywaniem przez sędziów funkcji publicznych. (...) Udostępnienie wykazu sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS powinno nastąpić po uprzedniej anonimizacji numeru ewidencyjnego PESEL sędziego, który nie jest związany z pełnioną funkcją publiczną, a zatem nie powinien podlegać udostępnieniu”.

Jego zdaniem Prezes UODO w swoim postanowieniu, powołując się na art. 6 ust. 1 lit. c) i e) RODO nie dostrzegł brzmienia art. 86 RODO, zgodnie z którym „dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia”. Wskazał, że przepis ten przesądza, że podmiot ujawniający informacje publiczne zawierające dane osobowe nie narusza w ten sposób przepisów RODO (zob. również P. Litwiński, Komentarz do art. 86, w: P. Litwiński (red.), Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz, Warszawa 2018, Legalis). Przepisami prawa polskiego, które dotyczą upubliczniania informacji zawartych w dokumentach urzędowych, jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Problem legalności udostępnienia informacji której dotyczy postępowanie,

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

w kontekście art. 5 ust. 2 u.d.i.p., został wyłożony w wyroku WSA z 29 sierpnia 2018 r. i potwierdzony wyrokiem NSA z 28 czerwca 2019 r.

Wskazał, że podstawą prawną dla przetwarzania danych osobowych w kontekście udostępniania informacji publicznej mógłby być wspomniany przez Prezesa UODO art. 6 ust. 1 lit. c) RODO, który wskazuje na dopuszczalność przetwarzania danych osobowych w przypadku konieczności wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Podniósł, że obecny stan prawny, bardziej złożony w związku z bezpośrednim obowiązywaniem i stosowaniem aktu prawa UE i zakresem kompetencji UE, prowadzi do wniosku, że realizacja obowiązku dekodowanego z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. stanowi przykład usprawiedliwionego przetwarzania danych osobowych na podstawie przepisów prawa (zob. M. Sakowska-Baryła, Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych, wyd. Presscom, 2014, s. 100).

Zdaniem RPO wydanie postanowienia przez Prezesa UODO na podstawie art. 70 ust. 1 u.o.d.o. może mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki. W takim przypadku Prezes Urzędu, w celu zapobieżenia tym skutkom, może, w drodze postanowienia, zobowiązać podmiot, któremu jest zarzucane naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, wskazując dopuszczalny zakres tego przetwarzania. Podniósł, że w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Prezes UODO w żadnym miejscu nie wskazuje, dlaczego przyjął, że dalsze przetwarzanie może powodować „poważne i trudne do usunięcia skutki” poza tym, że - w jego ocenie - może dojść do naruszenia prywatności osób i że - również w jego ocenie - nie jest to zgodne z przepisami prawa. Do tych też Prezesa UODO RPO odniósł się w skardze. Wskazał na nieuwzględnienie przez organ też wynikających z wyroku NSA z 28 czerwca 2019 r. oraz nieuzasadnienie żadnych dodatkowych okoliczności. Jego zdaniem Prezes nieprawidłowo zastosował art. 70 ust. 1 u.o.d.o., co przemawia za uznaniem, że doszło do naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie.

W związku z powyższym, na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., k.p.a.) wnosił o:

1. stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia.  
ewentualnie

## Sygn. akt II SA/Wa 2154/19

2. w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) oraz lit. c p.p.s.a. o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia.

Nadto, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., wnosił o wstrzymanie w całości wykonania zaskarżonego postanowienia.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że nie podziela stanowiska RPO. Podniósł, że zgodnie z art. 170 p.p.s.a. związanie organów administracji i sądów ustaleniami wyrażonymi w prawomocnych orzeczeniach zachodzi nie tylko w stosunku do organów i sądów orzekających w konkretnej sprawie, ale również w innych sprawach, w których te same lub analogiczne fakty są przedmiotem postępowania oraz te same przepisy prawne stanowią podstawę rozstrzygnięcia (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2016 r., VII SA/Wa 1808/15). Jego zdaniem orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Wskazał, że zgodnie z orzecznictwem i doktryną, dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu, jeżeli w konkretnym postępowaniu uczestniczą te same podmioty i znajdują w niej zastosowanie te same przepisy prawa co w sprawie wcześniej zakończonej prawomocnym wyrokiem (wyrok z dnia 25 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 2322/11, LEX nr 1334127).

Jego zdaniem dla zaistnienia związania, o jakim mowa w art. 170 p.p.s.a., nie jest wystarczające przyjęcie, że w drugim postępowaniu uczestniczą te same podmioty i obowiązują te same przepisy prawa. Uznał, że stan faktyczny tej sprawy powinien wykazywać istotne podobieństwo ze stanem zaistniałym wcześniej, poddanym sądowoadministracyjnej kontroli (W. Piątek, glosa do wyroku NSA z dnia 25 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 2322/11, OSP 2015, z. 9, poz. 88). Uznał, że w niniejszej sprawie warunki związania wyrokiem sądu, o których mowa w art. 170 p.p.s.a., nie zostały spełnione. Inny jest przedmiot niniejszego postępowania aniżeli postępowania prowadzonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zakończonego wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 484/18), a następnie Naczelny Sąd Administracyjny, zakończonego wyrokiem z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18. Ponadto wskazał, że uczestniczą w nim inne podmioty, a przede wszystkim obowiązują inne przepisy prawa. Wskazał, że stronami postępowania zakończonego wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wa 484/18), a następnie wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18) są

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

popierający i Kancelaria Sejmu RP, jako podmiot będący administratorem danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO, ustalający cele i sposoby przetwarzania danych osobowych uczestnika zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS. Zarówno Kancelaria Sejmu RP, jak i popierający mają interes prawny w rozstrzygnięciu jakie zapadnie w niniejszym postępowaniu, gdyż rozstrzygnięcie to będzie dotyczyło ich sfery praw i obowiązków związanych z udostępnieniem ww. danych osobowych, jak również będzie określało prawne możliwości tego udostępnienia z punktu widzenia zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

Jego zdaniem przedmiotem badania przez ww. sądy była kwestia oceny legalności odmowy udostępnienia przez Kancelarię informacji publicznej, na wniosek Kamili Gasiuk-Pihowicz, natomiast przedmiotem niniejszego postępowania prowadzonego przez Prezesa UODO w niniejszej sprawie jest ocena legalności ewentualnego udostępnienia przez Kancelarię danych osobowych popierającego zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, będących jednocześnie informacją publiczną. Niniejsze postępowanie jest niejako następstwem wydania przez WSA w Warszawie, a następnie NSA, ww. wyroków przesądzających kwestię dotyczącą tego, że dane osobowe sędziów zawarte w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS stanowią informację publiczną. Ww. sądy nie oceniały bowiem legalności udostępnienia danych osobowych stanowiących informację publiczną pod kątem zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych, a oceniły wyłącznie, że takie dane osobowe są informacją publiczną i podlegają udostępnieniu w trybie u.i.d.p., z zachowaniem wymogów określonych w u.i.d.p., w tym z zachowaniem art. 5 ust. 2 u.i.d.p. Powtórzył, że przez ww. sądy nie była oceniana kwestia udostępnienia ww. danych osobowych pod kątem zgodności z RODO, co pozostaje w wyłącznej kognicji Prezesa UODO w niniejszej sprawie.

Odnosząc się do zarzutu RPO dotyczącego naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, polegającego za zastosowaniu art. 70 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, wskazania wymaga, iż zgodnie z tym przepisem, jeżeli w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować poważne trudne do usunięcia skutki, Prezes UODO, w celu zapobieżenia tym skutkom, może, w drodze postanowienia, zobowiązać podmiot, któremu jest zarzucane naruszenie



## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

przepisów o ochronie danych osobowych, do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, wskazując dopuszczalny zakres tego przetwarzania. Jego zdaniem zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, w postanowieniu, o którym mowa w ust. 1, Prezes Urzędu określa termin obowiązywania ograniczenia przetwarzania danych osobowych nie dłuższy niż do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie. Wskazał, że podstawą wydania postanowienia jest uprawdopodobnienie naruszenia przepisów o ochronie danych oraz zagrożenia spowodowania poważnych i trudnych do usunięcia skutków.

W ocenie Prezesa UODO, wbrew zarzutom RPO, w niniejszej sprawie powyższe przesłanki do wydania ww. postanowienia zostały spełnione. Zostało uprawdopodobnione, iż może dojść do naruszenia przepisów o ochronie danych na skutek możliwego udostępnienia przez Kancelarię danych w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r. (sygn. akt I OSK 4282/18), mocą którego została prawomocnie uchylona decyzja Szefa Kancelarii Sejmu odmawiająca udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 25 stycznia 2018 r. o udostępnienie do wglądu załączników do zgłoszeń z kandydatami do Krajowej Rady Sądownictwa, które dotychczas wpłynęły do Kancelarii Sejmu, tj. wykazów obywateli popierających dane zgłoszenie i/lub wykaz sędziów popierających dane zgłoszenie.

Wskazał, że zakres przetwarzania danych osobowych, stanowiący wyjątek od dysponowania danymi osobowymi przez osobę fizyczną, musi być interpretowany w sposób ścisły, a uprawnienie władzy publicznej nie może być domniemywane, musi wynikać wprost z zapisu ustawowego. Jego zdaniem zapis art. 11 c ustawy o KRS wprost zaś wyeliminował możliwość upublicznienia danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS. W sprawie zachodzi również druga przesłanka do wydania ww. postanowienia w postaci uprawdopodobnienia zagrożenia spowodowania poważnych i trudnych do usunięcia skutków.

Jego zdaniem zgodnie z art. 11 b ust. 7 ustawy o KRS, do zgłoszenia kandydata przez podmiot, o którym mowa w art. 11 a ust. 2 pkt 1 i pkt 2 (grupa co najmniej dwóch tysięcy obywateli RP, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych; oraz dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku), załącza się wykaz sędziów popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, miejsca służbowe, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy. Podniósł, że wobec istnienia

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., określającego sposób udostępnienia informacji publicznej zawierającej dane osobowe zawarte na listach poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, można mówić o wystąpieniu zagrożenia spowodowania poważnych i trudnych do usunięcia skutków dla ochrony danych osobowych tych osób. Udostępnieniu podlegać będą dane osobowe sędziów jak imię, nazwisko, miejsce służbowe i własnoręcznie złożony podpis zawarte w wykazach sędziów popierających zgłoszenie kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa. Może dojść zatem do naruszenia prawa do prywatności ww. osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.i.d.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Treść normatywna pełnionej funkcji sędziego prezentowana w utrwalonej linii orzeczniczej sprowadza się do stwierdzenia, iż sędzia orzeka (sprawuje wymiar sprawiedliwości) wyłącznie w obrębie jednej, konkretnie wyznaczonej siedziby, którą ściśle określa akt powołania przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179 Konstytucji RP). Siedziba wykonywania – czynności orzeczniczych przez sędziego to konkretny sąd o oznaczonym okręgu obszarze jurysdykcyjnym, nie zaś jakiegokolwiek miejsce służbowe. Sędzia sprawuje funkcję publiczną sprawując wymiar sprawiedliwości na obszarze właściwości albo wyjątkowo w sytuacji powierzenia mu innych zadań publicznych w drodze ustawowej, jak w przypadku wyboru do KRS lub pełnienia funkcji członka komisji wyborczej. Uznał, że złożenie podpisu na liście poparcia nie stanowi powierzenia zadania publicznego, nie stanowi również wykonania jakiegokolwiek obowiązku sędziego w ramach sprawowania władztwa publicznego. Dane osobowe sędziego, w tym PESEL, które znajdują się na liście poparcia nie przesądzają tym samym o realizacji funkcji publicznej funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.).

Reasumując, wskazał, że w sprawie zostały spełnione przesłanki do wydania zaskarżonego postanowienia przez Prezesa UODO, o których mowa w art. 70 ust. 1 u.o.d.o.

Jego zdaniem zarzuty RPO dotyczące naruszenia przez organ art. 70 ust. 1 u.o.d.o. w zw. z art. 11 c ustawy o KRS są chybione.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2167), 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.

W świetle powołanych przepisów cyt. ustawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w zakresie swojej właściwości, ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną, postanowienie, czy też inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tego aktu lub podjęcia spornej czynności. Chodzi więc o kontrolę aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywaną pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów słuszności, czy też zgodności z zasadami współżycia społecznego.

Ponadto, co wymaga podkreślenia, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (vide: art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, dalej także: „P.p.s.a.”).

Należy jednocześnie 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), na mocy, którego Polska stała się państwem członkowskim Unii Europejskiej, kontrola sądu administracyjnego obejmuje również zgodność rozstrzygnięć organów administracji publicznej z prawem europejskim (prawem Unii Europejskiej), rozumianym, jako całość dorobku prawnego Unii Europejskiej (acquis communautaire), w tym zasad ogólnych prawa europejskiego, interpretowanych oraz stosowanych w sposób jednolity na całym obszarze Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa, prawo Unii Europejskiej ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich aktów wspólnotowych, które mają moc wiążącą. W konsekwencji, państwa członkowskie UE

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

nie mogą więc stosować przepisu krajowego, który jest niezgodny z prawem UE, gdyż zasada pierwszeństwa gwarantuje jednolitą ochronę prawną obywateli na całym terytorium UE. Jednocześnie, nie ulega wątpliwości, że sądy krajowe muszą czuwać nad przestrzeganiem zasady pierwszeństwa.

Warto również zwrócić uwagę na zasadę bezpośredniego skutku prawa UE, która umożliwia podmiotom indywidualnym powoływanie się bezpośrednio na prawo unijne przed sądami i to niezależnie od tego, czy w prawie krajowym istnieją podobne regulacje prawne. W ten sposób zasada bezpośredniego skutku gwarantuje stosowanie i skuteczność prawa unijnego w krajach UE.

Zasada bezpośredniego skutku dotyczy nie tylko prawa pierwotnego zawartego w Traktatach UE, ale także aktów prawa wtórnego, a więc aktów przyjętych przez instytucje UE na podstawie wspomnianego prawa traktatowego.

W tym miejscu, należy jednak wyraźnie zauważyć, że zakres bezpośredniego skutku zależy od rodzaju danego aktu. W świetle zarówno przepisów traktatowych, jak i dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pełny skutek bezpośredni mają przepisy rozporządzeń, które są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE.

W tej sytuacji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, dokonując oceny legalności zaskarżonego postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., zobowiązany był zbadać również jego zgodność z przepisami prawa europejskiego, w tym przede wszystkim regulacjami zawartymi w rozporządzeniu 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 - zwane także: „RODO”).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, analizowana pod tym kątem skarga Rzecznika Praw Obywatelskich zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżone postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 lipca 2019 r., nr ZSPU.440.555.2019.AZ.I/47241, wydane w przedmiocie czasowego ograniczenia przetwarzania danych osobowych – narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa.

Sąd uznał, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wydając sporne postanowienie z dnia 29 lipca 2019 r., dopuścił się naruszenia zarówno wiążących Polskę przepisów prawa europejskiego, jak i regulacji prawa krajowego, w stopniu

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

mającym istotny wpływ na końcowy wynik sprawy zakończonej wydaniem wspomnianego postanowienia zabezpieczającego.

Analizując niniejszą sprawę, Sąd doszedł do wniosku, że organ nadzorczy, wydając przedmiotowe postanowienie, dopuścił się przede wszystkim naruszenia przepisów art. 70 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych w związku z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 184 Konstytucji RP - poprzez błędne uznanie, że w sprawie przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, które powinny zostać udostępnione w trybie dostępu do informacji publicznej, zostało rzekomo uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych wspomnianych sędziów narusza przepisy o ochronie danych osobowych, w sytuacji, gdy tymczasem przetwarzanie owych danych osobowych we wspomnianym celu jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na Szefie Kancelarii Sejmu RP, jako administratorze danych osobowych, który to obowiązek został jednoznacznie stwierdzony w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18, a następnie potwierdzony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.

Wspomniane naruszenie, według Sądu, związane było również z tym, że organ nadzorczy, wydając sporne postanowienie zabezpieczające, w sposób niedopuszczalny w praworządnym państwie zignorował normy prawne wyrażone zarówno w przepisie art. 184 Konstytucji RP - określającym kognicję sądów administracyjnych w kontrolowaniu działalności organów administracji publicznej, jak również w przepisie art. 170 P.p.s.a. - ustanawiającym fundamentalną w demokratycznym państwie prawa regułę związania m.in. organów administracji publicznej prawomocnymi orzeczeniami sądów administracyjnych.

Sąd stwierdził ponadto, iż Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wydając zaskarżone postanowienie zabezpieczające z dnia 29 lipca 2019 r., dopuścił się jednocześnie istotnego naruszenia przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r., w szczególności art. 86 RODO w związku z art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO - poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji wadliwe uznanie, że dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych posiadanych przez Kancelarię Sejmu RP w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym - udostępnienia informacji publicznej - nie mogą zostać ujawnione

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

zgodnie z prawem Unii Europejskiej, w sytuacji, gdy w świetle przepisu art. 86 RODO przyjmuje się jednoznacznie, że podmiot ujawniający informacje publiczne zawierające dane osobowe, czy to w trybie określonym w prawie Unii Europejskiej, czy w trybie określonym w przepisach krajowych, nie narusza w ten sposób przepisów RODO.

Tym samym, Sąd uznał, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wydając sporne postanowienie - dopuścił się w powyższym zakresie istotnego naruszenia zasady praworządności wyrażonej w przepisach art. 6 k.p.a. i art. 7 in principio k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie, dokonując oceny zaskarżonego postanowienia z dnia 29 lipca 2019 r., Sąd doszedł do przekonania, iż organ nadzorczy dopuścił się istotnej obrazy zasady zaufania obywateli do organów praworządnego państwa i stosowanego przez nie prawa, wyrażonej w art. 8 k.p.a.

Przechodząc do merytorycznej oceny legalności spornego postanowienia wskazać należy, że zgodnie ze wspomnianym już wyrokiem z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Szefa Kancelarii Sejmu RP, co skutkowało uprawomocnieniem się wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18.

W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku z dnia 28 czerwca 2019 r. NSA wskazał, że: „Podkreślić należy raz jeszcze, że w realiach niniejszej sprawy nie podważono kwalifikacji załączników obejmujących wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS, jako dokumentów zawierających w swej treści informację publiczną. Skoro więc załączniki do zgłoszenia kandydatów do KRS, które obejmują wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydata do KRS, stanowią informację publiczną, to odmowa udostępnienia tego rodzaju informacji publicznej wymagałaby istnienia w systemie prawnym wyraźnej normy materialnoprawnej stanowiącej podstawę takiej odmowy. Normy takiej nie zawiera art 11c ustawy o KRS odnoszący się do trybu udostępniania informacji, o jakiej w nim mowa na określonym etapie postępowania w sprawie zgłoszeń kandydatów do KRS, a zatem przepis ten nie mógł być skutecznie powoływany, jako zawierający podstawę zakwestionowania prawa dostępu do informacji publicznej, tj. prawa uzyskania do wglądu wskazanych wyżej załączników, a zatem prawa zapoznania się z treścią tych dokumentów”.

Mając powyższe na względzie, uznać należy, że począwszy od dnia 28 czerwca 2019 r., a więc wydania wyroku przez NSA i jednocześnie uprawomocnienia się wyroku

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r. nie ma żadnych wątpliwości, że załączniki do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, obejmujące wykazy sędziów popierających zgłoszenia, stanowią informację publiczną, która musi zostać udostępniona przez Szefa Kancelarii Sejmu RP.

W tej sytuacji, nie ulega zatem wątpliwości, że - w świetle stanowiska wyrażonego w obu wspomnianych wyżej prawomocnych orzeczeniach sądów administracyjnych - jest oczywiste, że dane sędziów, popierających zgłoszenia kandydatów na członków KRS, mogą być przetwarzane, w celu ich udostępnienia, na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W związku z powyższym, uznać należy, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wydając w dniu 29 lipca 2019 r. sporne postanowienie w przedmiocie czasowego ograniczenia przetwarzania danych osobowych, nie tylko naruszył przepisy art. 70 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, błędnie uznając, że w sprawie przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, które powinny zostać udostępnione w trybie dostępu do informacji publicznej, zostało rzekomo uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych wspomnianych sędziów narusza przepisy o ochronie danych osobowych, ale przede wszystkim w sposób niedopuszczalny w praworządym państwie zignorował fundamentalne regulacje prawne wyrażone w przepisach art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i art. 184 Konstytucji RP. Ignorując te przepisy, organ nadzorczy doprowadził tym samym do sytuacji, w której uniemożliwił przetwarzanie owych danych osobowych sędziów, pomimo, że było to wówczas (i pozostaje nadal) niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na Szefie Kancelarii Sejmu RP, jako administratorze danych osobowych, który to obowiązek został jednoznacznie stwierdzony w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18, następnie potwierdzonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.

Przepis art. 184 Konstytucji RP określa tymczasem wyłączną kognicję sądów administracyjnych w kontrolowaniu działalności organów administracji publicznej, zaś norma prawna określona w przepisie art. 170 P.p.s.a. ustanawia fundamentalną w demokratycznym państwie prawa regułę związania m.in. organów administracji publicznej prawomocnymi orzeczeniami sądów administracyjnych.

## Sygn. akt II SA/Wa 2154/19

Nie ulega wątpliwości, że art. 170 P.p.s.a. dotyczy prawomocności materialnej orzeczenia, która polega na związaniu tym orzeczeniem określonych podmiotów. Podmiotami tymi są przede wszystkim strony postępowania oraz sąd, który wydał orzeczenie, a także inne sądy i inne organy państwowe. Orzeczenie wiąże również inne osoby, ale tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie.

W literaturze, a także dotychczasowym orzecznictwie przyjmuje się, że ratio legis art. 170 P.p.s.a. polega na tym, że gwarantuje on zachowanie spójności i logiki działania organów państwowych, zapobiegając funkcjonowaniu w obrocie prawnym rozstrzygnięć nie do pogodzenia w całym systemie sprawowania władzy (por. m.in. Bogusław Dauter /w:/ B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX/el. 2019 i powołany tam wyrok NSA z dnia 19 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 2543/98, LEX nr 48643; podobnie: Jan P. Tarno /w:/ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. V, LexisNexis 2011).

W tej sytuacji, skoro moc wiążąca orzeczenia określona w art. 170 P.p.s.a. oznacza, że podmioty wymienione w tym przepisie muszą przyjmować, iż dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu, to uznać należy zatem, że w kolejnym postępowaniu, w którym pojawia się dana kwestia, nie może być już ona ponownie badana (por. J. Kunicki, Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1999 r., sygn. akt I CKN 169/98, OSP z 2001 r., nr 4, poz. 63).

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wskazać należy jednocześnie, że zarówno w literaturze, jak i judykaturze przyjmuje się, że stanowisko przeciwne, uznające możliwość czynienia przez organy administracji publicznej ustaleń sprzecznych z treścią prawomocnego orzeczenia sądu, jest nie do pogodzenia z wpływającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu (por. m. in. Tadeusz Woś /w:/ T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, WK 2016, teza 3 komentarza do art. 170 P.p.s.a.).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że przyjęcie stanowiska zaprezentowanego przez organ nadzorczy, a zatem uznanie, że Prezes UODO ma możliwość swoimi postanowieniami zabezpieczającymi wpływania na wykonanie prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych - stoi w sprzeczności z art. 184 Konstytucji RP, albowiem to Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę



## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

działalności administracji publicznej, a nie organ administracji publicznej, jakim jest Prezes UODO, sprawuje kontrolę nad działalnością sądów.

Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia art. 184 Konstytucji RP, który wyznacza również sposób dokonania wykładni art. 170 P.p.s.a., niedopuszczalne jest przyjęcie, że wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18, może być obecnie zakwestionowany przez Prezesa UODO. Tymczasem, jak słusznie zauważył RPO, Prezes UODO, wydając skarżone postanowienie z dnia 29 lipca 2019 r., de facto odniósł się nie tyle do działań Kancelarii Sejmu RP, co do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, czego dowodzi również odniesienie się w uzasadnieniu postanowienia do regulacji prawnej wyrażonej w przepisie art. 11c ustawy o KRS, która została już precyzyjnie wyłożona w wyroku NSA.

W tej sytuacji, uznać należy, że przyjęcie odmiennej - sugerowanej przez Prezesa UODO - argumentacji prowadziłyby do całkowitego podważenia zasady powagi sprawy osądzonej, i w konsekwencji do istotnego naruszenia fundamentalnych zasad wymiaru sprawiedliwości w Polsce i orzecznictwa sądowego.

Niezależnie od istotnego naruszenia wskazanych wyżej norm prawa krajowego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, iż Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, nie tylko wydając zaskarżone postanowienie zabezpieczające z dnia 29 lipca 2019 r., ale w ogóle wszczynając z urzędu w dniu 29 lipca 2019 r. postępowanie wobec Kancelarii Sejmu RP w sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa - pomimo wydania wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18 - dopuścił się jednoznacznego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej, w tym w szczególności przepisów art. 86 RODO w związku z art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO - poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji wadliwe uznanie w spornym postanowieniu, że dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych posiadanych przez Kancelarię Sejmu RP w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym - udostępnienia informacji publicznej - nie mogą zostać ujawnione zgodnie z prawem Unii Europejskiej, w sytuacji, gdy tymczasem - w świetle przepisu art. 86 RODO - przyjmuje się jednoznacznie, że podmiot ujawniający informacje publiczne zawierające dane osobowe, czy to w trybie określonym w prawie UE, czy w trybie określonym w przepisach krajowych, nie narusza w ten sposób przepisów RODO.

## Sygn. akt II SA/Wa 2154/19

Otóż, należy zauważyć w tym miejscu, że regulacja wyrażona w przepisie art. 86 RODO stanowi niewątpliwie pewnego rodzaju ważną gwarancję respektowania prawa dostępu do informacji publicznej, w swej istocie realizując na gruncie tego rozporządzenia pewien element składowy, pewnego rodzaju konsekwencję fundamentalnej zasady otwartości i transparentności rządów wyrażonej w art. 15 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który to przepis zapewnia, że każdy obywatel UE i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w tym przepisie.

Warto zauważyć, że prawo dostępu do dokumentów zapewnia także Karta Praw Podstawowych, wskazując w art. 42, że każdy obywatel UE i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE niezależnie od ich formy.

Przepis art. 86 RODO określa niewątpliwie relacje między prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do dokumentów urzędowych (prawem dostępu do informacji publicznej). Prawodawca unijny potwierdza możliwość ujawniania (udostępniania) danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych w oparciu o przepisy unijne lub przepisy obowiązujące w krajach członkowskich.

W literaturze przyjmuje się, że wprowadzenie tego przepisu do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. można postrzegać jako dowód wzrastającego znaczenia prawa dostępu do dokumentów publicznych, które w ustawodawstwie polskim przybrało postać prawa dostępu do informacji publicznej (por. Paweł Fajgielski, Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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) /w:/ Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, WKP 2018).

Przyjmuje się również, że ustawodawca unijny wprowadził przepis art. 86 RODO, aby zapobiec nieuzasadnionej a limine odmowie dostępu do dokumentów urzędowych z uwagi na ochronę danych. Przepis ten ma wyraźnie na celu zrównoważenie uprawnienia dostępu do informacji publicznej z ochroną danych osobowych (por. Paweł Złamańczuk /w:/ Dostęp do informacji publicznej, pod red.

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

P. Szustakiewicza, 3 wydanie, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 384 i powołana tam literatura.).

W doktrynie wyraźnie podnosi się, że przepis art. 86 RODO przesądza, iż podmiot ujawniający informacje publiczne zawierające dane osobowe, czy to w trybie określonym w prawie Unii Europejskiej, czy w trybie określonym w przepisach krajowych, nie narusza w ten sposób przepisów RODO. Jednocześnie zastrzega się, że przepisy prawa krajowego mogą przewidywać pewne ograniczenia w ujawnianiu informacji ze względu na ochronę danych osobowych, na co wyraźnie wskazuje motyw 154 preambuły do RODO. W tej sytuacji, przyjęć należy, że po stronie podmiotu udostępniającego informację zawierającą dane osobowe istnieje więc podstawa prawna dla przetwarzania danych osobowych w ten właśnie sposób (por. m.in. Paweł Litwiński i Paweł Barta /w:/ Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz, pod red. P. Litwińskiego, wydanie 1, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 871-872).

Z regulacji przewidzianej w RODO wynika zatem możliwość ujawnienia danych osobowych, ale tylko w przypadku, gdy prawo państwa członkowskiego na to zezwala.

W prawie polskim zagadnienia dotyczące dostępu do informacji publicznej mają swoją ogólną podstawę w art. 61 Konstytucji RP. Przepis ten przyznaje obywatelom prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Uprawnienie to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Szczegółowa regulacja dotycząca dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest zawarta odpowiednio - w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a także - w ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1446).

Przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP reguluje ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie może nastąpić wyłącznie

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Bardziej szczegółowo kwestie ograniczeń dostępu do informacji publicznej uregulowano w art. 5 u.d.i.p. Na mocy ust. 1 tego artykułu prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Ponadto, w myśl art. 5 ust. 2 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

W dotychczasowym orzecznictwie przyjmuje się, że przepisy RODO nie wyłączają stosowania przepisów u.d.i.p., gdyż przepisy tej ustawy realizują obowiązek ochrony danych osobowych poprzez ograniczenie prawa do informacji wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (por. m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt II SAB/Bd 70/18 i powołany tam wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Gd/18).

Warto wprowadzić podkreślić, że ustawa o dostępie do informacji publicznej, wskazując na prywatność osoby fizycznej, jako jedno z ograniczeń prawa do informacji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), nie określa jednak wprost relacji między prawem do ochrony danych osobowych oraz prawem do informacji. Nie oznacza to jednak, że relacje między dostępem do informacji a ochroną danych osobowych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie występują, lecz oznacza tyle, że należy je oceniać w oparciu o prywatność, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a dopiero następnie to rozwiązanie odnieść do przepisów regulujących ochronę danych osobowych.

Zdaniem Sądu, uznać należy ponadto, że Prezes UODO, wszczynając z urzędu w dniu 29 lipca 2019 r. postępowanie wobec Kancelarii Sejmu RP w sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych, a następnie wydając sporne postanowienie zabezpieczające z dnia 29 lipca 2019 r., nie uwzględnił również faktu, iż ujawnianie danych, będące ich przetwarzaniem, w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO, dla swojej zgodności z prawem wymaga spełnienia jednego z warunków określonych w art. 6 ust. 1 RODO.

## Sygn. akt II SA/Wa 2154/19

Przepis art. 6 ust. 1 RODO reguluje problematykę zgodności z prawem przetwarzania danych, określaną również jako dopuszczalność przetwarzania danych. W przepisie tym określono przypadki, w których przetwarzanie danych jest zgodne z prawem, a więc wskazano przesłanki (podstawy) dopuszczalności przetwarzania danych. Inaczej rzecz ujmując, art. 6 RODO wskazuje, kiedy przetwarzanie danych osobowych jest dozwolone.

W komentowanym przepisie wskazano sześć tzw. ogólnych podstaw dopuszczalności przetwarzania danych, do których prawodawca unijny zaliczył:

- 1) zgodę osoby, której dane dotyczą;
- 2) wykonanie umowy;
- 3) wypełnienie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;
- 4) ochronę żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby;
- 5) wykonanie zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej;
- 6) prawnie uzasadnione interesy administratora lub strony trzeciej.

Warto podkreślić, że wspomniane przesłanki przetwarzania charakteryzują się autonomicznością, co powoduje, że do wypełnienia przez administratora zasady legalności wystarczające jest oparcie procesu przetwarzania danych osobowych wyłącznie na jednej z nich (por. m.in. Dominik Lubasz i Witold Chomiczewski /w:/ E. Bielak-Jomaa (red.), D. Lubasz (red.), RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, WKP 2018).

Z kolei, równoprawność owych przesłanek legalizacyjnych oznacza brak uprzywilejowania którejkolwiek z przesłanek oraz brak ich hierarchicznego uporządkowania.

W kontekście niniejszej sprawy warto zwrócić uwagę na przesłanki określone przede wszystkim w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c RODO, przetwarzanie jest zgodne z prawem, gdy jest ono niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze.

Przyjmuje się przy tym, że nie ma znaczenia, z jakiej gałęzi prawa pochodzą normy prawne kreujące obowiązek prawny, np. prawa cywilnego, administracyjnego, czy też karnego. Ważne jest, aby jednak przetwarzanie danych osobowych dla wypełnienia obowiązku prawnego, czy też bardziej prawidłowo - wynikającego z przepisu prawa, musi być do tego celu niezbędne.

Przesłanka niezbędności analizowana w oparciu o kryterium konieczności, również w przypadku podstawy legalizacyjnej wymienionej w art. 6 ust. 1 lit. c RODO,

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

nie wymaga, by przetwarzanie następowało wyłącznie w przypadkach absolutnie koniecznych do realizacji obowiązku. Ocena bowiem powinna uwzględniać wymagania analogiczne do formułowanych przez przepisy ograniczające podstawowe prawa i wolności, a zatem przede wszystkim zasadę proporcjonalności, a także zasady przetwarzania sformułowane w art. 5 RODO, w szczególności zasadę ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b), wymagającą, by dane osobowe były zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nie były przetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami, oraz zasadę minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c), na podstawie której dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

Zdaniem Sądu, mając na względzie obowiązek wynikający z prawomocnych wyroków sądów administracyjnych, uznać należy, że Szef Kancelarii Sejmu RP, w świetle regulacji prawnej wyrażonej w art. 6 ust. 1 lit. c RODO, ma pełne prawo przetwarzać sporne dane osobowe.

Taką podstawę dopuszczalności przetwarzania danych osobowych stanowi również przepis art. 6 ust. 1 lit. e RODO, co - zdaniem Sądu - Prezes UODO całkowicie zignorował w swoich rozważaniach, wszczynając postępowanie kontrolne i wydając w dniu 29 lipca 2019 r. sporne postanowienie zabezpieczające.

Wskazać należy, że w świetle art. 6 ust. 1 lit. e RODO, dane osobowe mogą być przetwarzane, jeżeli przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Przy czym ważne jest to, że organy władzy publicznej - także w sferze informacyjnej - muszą działać w tym przypadku na podstawie i w granicach prawa. Potwierdza to motyw 45 preambuły do RODO, zgodnie z którym jeżeli przetwarzanie odbywa się w celu wypełnienia obowiązku prawnego, któremu podlega administrator, lub jeżeli jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej, podstawę przetwarzania powinno stanowić prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego, które powinno także określać cel przetwarzania danych. Na marginesie należy jedynie zauważyć, że w odniesieniu do organów władzy publicznej, podstawy przetwarzania danych osobowych zawarte w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO wzajemnie się uzupełniają.

W tej sytuacji, uznać należy, że Prezes UODO, wydając zaskarżone postanowienie, niewłaściwie zinterpretował art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO, co w konsekwencji stanowiło bezpośrednią podstawę wadliwego skorzystania z kompetencji określonej w art. 70 ust. 1 i 2 u.o.d.o.

## **Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

Zdaniem Sądu, zaprezentowana przez organ wykładnia tych regulacji jest błędna, gdyż nie uwzględnia jednoznacznego brzmienia art. 86 RODO, zgodnie z którym RODO nie stoi na przeszkodzie stosowaniu krajowych procedur w zakresie dostępu do informacji publicznej.

Wobec tego, uznać należy, że Prezes UODO, lekceważąc wspomniane przepisy europejskie, nadmiernie wkroczył w prawo obywateli do informacji publicznej, określone w art 61 Konstytucji RP, nieproporcjonalnie ograniczając to uprawnienie, wbrew przesłankom wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jednocześnie, Sąd stwierdził, że Prezes UODO, wydając zaskarżone postanowienie zabezpieczające, postąpił wbrew jednoznacznym ustaleniom poczynionym przez WSA w Warszawie i NSA we wskazanych powyżej orzeczeniach, które zgodnie stwierdziły, iż prawo do prywatności sędziów, o którym mowa w art 5 ust 2 u.d.i.p. - a zatem kategoria obejmująca również ochronę danych osobowych - winno ustąpić prawu do informacji o treści list poparcia do KRS.

Takie działanie organu nadzorczego stanowiło tym samym ewidentne naruszenie fundamentalnych zasad praworządnego państwa, które oparte są m. in. na bezwzględny poszanowaniu ocen prawnych wyrażonych w prawomocnych wyrokach sądów, które - na zasadach określony w Konstytucji RP - sprawują w Polsce wymiar sprawiedliwości.

Analizowane działanie Prezesa UODO w sposób istotny naruszało także zasadę zaufania obywateli do organów praworządnego państwa i stosowanego przez nie prawa, wyrażonej w art. 8 k.p.a. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jedną z podstaw owej zasady jest to, że obywatel może zakładać, iż treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Naczelny Sąd Administracyjny w prawomocnym wyroku, albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury.

Nie ulega również wątpliwości, że zasada zaufania wyrażona w przepisie art. 8 k.p.a. ma kontekst konstytucyjny i unijny, zaś organy administracji publicznej są obowiązane, w ramach wykładni zgodnej z prawem UE i Konstytucją RP, uwzględniać, że zasada zaufania, również w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa i jako taka ma swoje umocowanie i źródło w art. 2 Konstytucji RP.

W tej sytuacji, skoro działanie organu nadzorczego nie spełniało w sposób ewidentny powyższych warunków, stanowiło to podstawę do wyeliminowania

**Sygn. akt II SA/Wa 2154/19**

z obrotu prawnego zaskarżonego postanowienia zabezpieczającego wydanego w dniu 29 lipca 2019 r. przez Prezesa UODO.

Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie – działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c P.p.s.a. – orzekł, jak w sentencji wyroku.