



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Wojciech R. Wiewiórowski

DOLiS-035-278/14/MM

Warszawa, dnia 23 października 2014 r.

Pan

Wojciech Hajduk

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości

ul. Aleje Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

W związku z pismem z dnia 27 sierpnia 2014 r. (DSO-III-070-45/14, data wpływu 2 września 2014 r.) dotyczącym wniosku Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o najszybsze podjęcie prac legislacyjnych mających na celu unormowanie kwestii ujawniania danych osobowych na wokandach sądowych, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Organ do spraw ochrony danych osobowych konsekwentnie reprezentował i nadal reprezentuje stanowisko, że **prawo do zamieszczania danych osobowych na wokandach sądowych nie może wynikać z przepisów o charakterze wewnętrznym** (w tym przypadku z treści zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej – Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.). Sprawa treści i sposobu ujawniania wokand sądowych (wokandy elektroniczne, internetowe, zamieszczanie w treści wokand danych małoletnich pokrzywdzonych) budzi coraz więcej kontrowersji i - jak już wskazano w piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. (DOLiS-035-278/12/MM/60754) w ocenie organu do spraw ochrony danych osobowych wymaga niezwłocznych działań legislacyjnych mających na celu rzetelne i precyzyjne rozwiązanie tego problemu. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji przewiduje sporządzanie wokand w każdej sprawie niezależnie od utajnienia jej przebiegu, w tym umieszczanie na wokandzie danych

osobowych świadków – osób poszkodowanych przestępstwem, przez co dochodzi do istotnej i nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności i związane z nim prawo do ochrony danych osobowych. W wielu przypadkach publikowanie imion i nazwisk stron postępowania, w szczególności danych oskarżonego i pokrzywdzonego oraz kwalifikacji prawnej czynu w sprawach karnych o dużym społecznym oddziaływaniu, a także przedmiotu sprawy w niektórych „delikatnych społecznie” sprawach cywilnych może naruszać prawo do prywatności tych osób oraz prowadzić do ich stygmatyzacji. Ponadto umieszczanie w treści wokandy pełnych imion i nazwisk stron postępowania w takich sprawach nie zawsze jest konieczne dla realizacji postulatu dostępności informacji na temat przebiegu postępowania.

W chwili obecnej ze wszelkich miar potrzebne jest zatem pilne i szczegółowe rozwiązanie przedmiotowych kwestii w przepisie prawa powszechnie obowiązującego odpowiedniej rangi. W kontekście brzmienia art. 51 ust. 1 Konstytucji oczywistym jest bowiem, że przetwarzanie danych osobowych nie może być usprawiedliwione przepisem pochodzącym z aktu prawa wewnętrznego obowiązującego – zarządzenia. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. W myśl art. 93 ust. 2 Konstytucji zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Również w doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że akty prawa wewnętrznego nie mogą zmieniać sytuacji prawnej podmiotów spoza danej struktury organizacyjnej podległej organowi prawodawczemu, a zwłaszcza nie mogą dotyczyć osób fizycznych (np. nie mogą stanowić podstawy dla decyzji administracyjnej). Przepisy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej, regulując treść wokandy sądowej, determinują w istocie kwestię przetwarzania danych osobowych stron postępowania, naruszając w oczywisty sposób prawo człowieka do nieujawniania informacji dotyczących jego osoby bez zobowiązania ustawowego.

W ocenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych uprawnienie/zobowiązanie sądu do zamieszczania danych osobowych na wokandzie sądowej lub rezygnacji z takiego ujawniania w określonych przypadkach powinno być przewidziane w przepisie rangi ustawy. Rozporządzenie mogłoby natomiast jedynie konkretyzować regulacje ustawowe.

Tym samym **Generalny Inspektor podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym kwestia treści wokandy i sposobu jej udostępniania stanowi materię ustawową** w kontekście norm konstytucyjnych oraz przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1182). Wokanda sądowa jest formą ujawniania danych osobowych, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi zaś, że „nikt nie może być obowiązany

inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących osoby powinna określać ustawa” (art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP). Ograniczenie w zakresie korzystania z prawa do ochrony życia prywatnego i decydowania o swoim życiu osobistym - jakim jest niewątpliwie zamieszczanie danych osobowych na wokandzie sądowej (danych stron postępowania, świadków, w tym osób poszkodowanych przestępstwem, biegłych) wymaga regulacji rangi ustawowej (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw **mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie** dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu postanowienia z dnia 31 stycznia 2007 roku (sygn. akt S 1/2007) stwierdził: „Z zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności wynika, iż Parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Także art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki.”

Art. 31 Konstytucji statuuje tzw. zasadę proporcjonalności. Godząc się na limitowanie konstytucyjnych praw i wolności, ustawodawca precyzuje warunki dopuszczalności tego rodzaju ograniczeń. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej precyzyjnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw jednostki. Należą do nich: a) ustawowa forma ograniczeń, b) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji, c) istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi, d) zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa (wyrok TK z dnia 15 grudnia 2004 r. K. 2/2004 OTK ZU 2004/11A poz. 117; por. też np. wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r. K. 23/2000 OTK ZU 2001/5 poz. 124, wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r. P. 11/98 OTK ZU 2000/1 poz. 3).

Generalny Inspektor nie podziela stanowiska, że „w kwestii ograniczenia wokand sądowych co do zasady pierwszeństwo ma art. 45 Konstytucji RP i wyrażona w nim zasada jawności rozpoznawania spraw sądowych” i że „skoro zasada konstytucyjna wyrażona w art. 45 opatrzona

jest wyraźnie od niej zaznaczonymi wyjątkami to wydaje się, że z tej normy dopuszczającej wyłączenie jawności (czyli art. 45 ust. 2 Konstytucji RP), a nie z innych norm Konstytucji wynika możliwość ograniczenia jawności i w tym zakresie może mieścić się jej ograniczenie” oraz że norma art. 45 ust. 2 jest normą konkretyzującą ograniczenie, w odróżnieniu od ogólnej normy art. 31 ust. 3”.

W ocenie Generalnego Inspektora powołane normy art. 45 ust. 2 i art. 31 ust. 3 nie pozostają w kolizji, którą należałoby rozstrzygać wg reguły *lex specialis derogat legi generali*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zarówno prawo do sądu, jak ochrona prawa do prywatności i do decydowania o sobie samym nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć (zob. orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r. K. 21/96 OTK ZU 1997/2 poz. 23; wyroki TK z dnia 21 stycznia 2014 r. SK 5/2012, a także z dnia 9 lipca 2009 r. SK 48/2005 oraz z dnia 11 października 2011 r. K. 16/2010). Ale **ramy dopuszczalnych ograniczeń wyznacza wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności.**

Art. 45 ust. 2 wyraża zasadę prawa do sądu jako konstytucyjnej gwarancji możliwości zwrócenia się przez jednostkę do niezawisłego organu sądowego kierującego się powszechnie obowiązującymi normami prawnymi o ustalenie jej statusu prawnego. W skład tej zasady wchodzi zasada jawności rozprawy. Dokonując wykładni *a contrario* art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, stwierdzić należy, iż co do zasady, w polskim porządku prawnym gwarantowana jest jawność rozprawy, zaś przywołany przepis wskazuje zamknięty katalog przesłanek, których zaistnienie wyłącza zastosowanie tejże zasady (m.in. ochrona życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny). Jawność wokandy jest pochodną wynikającej z prawa do rzetelnego procesu zasady jawności postępowania sądowego. **Sporządzanie i publikowanie wokand sądowych jest przejawem jawności zewnętrznej postępowania**, rozumianej jako dostępności informacji na temat przebiegu postępowania dla osób niebiorących w nim udziału. **Konkretyzacja konstytucyjnej normy zawartej w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP** poprzez wskazanie jaki podmiot, w jakich sytuacjach i w jaki sposób może ograniczyć konstytucyjną zasadę jawności postępowania sądowego **nie należy do władzy wykonawczej i nie może następować w drodze rozporządzenia**. Art. 92 Konstytucji wyraźnie zastrzega, że rozporządzenia mogą być wydawane jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W polskim porządku prawnym w chwili obecnej brak jest przepisu ustawy, który upoważniałby Ministra Sprawiedliwości, do

wydania rozporządzenia w przedmiocie zakresu i sposobu ujawniania lub ograniczania ujawniania informacji, w tym danych osobowych na wokandzie sądowej, a tym samym rozstrzygnięcia z jednej strony o ograniczaniu konstytucyjnej zasady jawności postępowania sądowego, z drugiej - w kwestii przetwarzania (udostępniania) danych osobowych stron postępowania, a zatem w kwestii prawa do ochrony prywatności osób biorących udział w postępowaniu.

Regulacja treści wokand sądowych jest materią ustawową i z pewnością **nie należy do zakresu spraw mieszczących się w delegacji zawartej w art. 41 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych do wydania *Regulaminu urzędowania sądów powszechnych*** „jako kwestia porządku czynności w sądach, jak też warunków udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób”. Z upoważnienia ustawowego do wydania *Regulaminu urzędowania sądów powszechnych* wynika, że Minister Sprawiedliwości został upoważniony do uregulowania na poziomie podstawowym jedynie działalności administracyjnej rozumianej jako wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna niż związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sędziów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2010 r., P. 28/2008). W ocenie Generalnego Inspektora kwestia treści wokand sądowych należy natomiast do problematyki związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ustrojową pozycją sądów i korzystaniem przez jednostki z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prywatności.

To, że ograniczanie jawności postępowania, czego przejawem może być decyzja o zakresie danych osobowych zamieszczanych na wokandzie sądowej, jest niewątpliwie materią ustawową, potwierdzają również przywołane przez Pana Ministra przepisy art. 42 § 2 i 3 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Z brzmienia tych przepisów wprost wynika, że **sądy rozpoznają i rozstrzygają sprawy w postępowaniu jawnym, a rozpoznanie sprawy w postępowaniu niejawnym lub wyłączenie jawności postępowania jest dopuszczalne jedynie na podstawie przepisów ustaw.**

Zasadę tą umacniają i rozwijają również odpowiednie ustawowe przepisy procedury karnej i cywilnej. W odniesieniu do spraw karnych kwestię jawności i ograniczeń jawności rozprawy reguluje art. 355 (wskazujący na jawność rozprawy – co oznacza jej dostępność dla wszystkich zainteresowanych osób, poza tymi które biorą udział w postępowaniu) i następne Kodeksu postępowania karnego. Art. 360 § 1 k.p.k. stanowi, że sąd wyłącza jawność rozprawy w całości albo w części, jeżeli jawność mogłaby: 1) wywołać zakłócenie spokoju publicznego, 2) obrażać dobre obyczaje, 3) ujawnić okoliczności, które ze względu na ważny interes państwa powinny być zachowane w tajemnicy, 4) naruszyć ważny interes prywatny. Zgodnie z § 2 cytowanego artykułu sąd wyłącza jawność całości lub części rozprawy także na żądanie osoby, która złożyła wniosek o ściganie, natomiast stosownie do § 3 sąd może wyłączyć jawność całości

albo części rozprawy, jeżeli choćby jeden z oskarżonych jest nieletni lub na czas przesłuchania świadka, który nie ukończył 15 lat.

Dla spraw cywilnych (w postępowaniu procesowym) kluczowe znaczenie ma przepis art. 148 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego stanowiący, że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. Zgodnie natomiast z art. 153 § 1 kpc sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub jego części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża porządkowi publicznemu lub moralności lub jeżeli mogą być ujawnione okoliczności objęte ochroną informacji niejawnych. § 3 tego artykułu daje sądowi uprawnienie do zarządzenia odbycia posiedzenia lub jego części przy drzwiach zamkniętych na wniosek strony, jeżeli podane przez nią przyczyny uzna za uzasadnione lub jeżeli roztrząsane być mają szczegóły życia rodzinnego. Postępowanie dotyczące tego wniosku odbywa się przy drzwiach zamkniętych. Postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie.

Niestety zarówno powołane przepisy ustaw, uprawniając sąd do wyłączenia w całości lub w części jawności rozprawy, jak i żaden inny przepis prawa nie dają sądowi możliwości ograniczenia treści wokandy. Należy przy tym zwrócić uwagę, że powołane przepisy są przepisami ustawowymi i niezaprzeczalnie taką samą rangę powinny mieć przepisy uprawniające do wskazania ograniczeń treści wokandy.

Jak wynika z pisma Pana Ministra z dnia 27 sierpnia 2014 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad rozwiązaniami dotyczącymi wokand sądowych. Jedną z propozycji jest rozwiązanie przewidujące pozostawienie do decyzji sądu ograniczenia treści wokandy z uwagi na ochronę moralności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny, a szczególnie dobro małoletniego pokrzywdzonego przestępstwem, poprzez odstąpienie od podania pełnego brzmienia imion i nazwisk wezwanych osób. Rozwiązanie to wyraźnie nawiązuje do uprawnień sądów przewidzianych w powołanych powyżej ustawowych przepisach procedury karnej i cywilnej dotyczących ograniczania jawności posiedzeń sądowych.

Na zakończenie wskazać należy, że Generalny Inspektor docenia i uznaje za w pełni zasadne propozycje szczegółowych rozwiązań ograniczenia treści wokandy w zależności od rodzaju sprawy i kategorii osób, których dane dotyczą, przedstawione w piśmie Pana Ministra z dnia 27 sierpnia 2014 r. Niemniej jednak, ze względów podanych w niniejszym piśmie, Generalny Inspektor jest w obowiązku domagać się regulacji kwestii ujawniania danych osobowych na wokandach sądowych w przepisach rangi ustawy. Mocą rozporządzenia mogą być natomiast jedynie konkretyzowane regulacje ustawowe.

Mając powyższe na uwadze zwracam się do Pana Ministra, o jak najszybsze spowodowanie podjęcia prac legislacyjnych mających na celu unormowanie kwestii ujawniania danych osobowych na wokandach sądowych w przepisach ustawowych. Generalny Inspektor będzie mógł się odnieść do propozycji konkretnych przepisów prawnych dotyczących wokand sądowych dopiero na etapie opiniowania aktu prawnego zgodnie ze swoimi kompetencjami przewidzianymi w art. 12 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych. Projekt takiego aktu będzie niewątpliwie przedmiotem szczególnego zainteresowania organu do spraw ochrony danych osobowych, biorąc pod uwagę jego istotny wpływ na – gwarantowane przez ustawę o ochronie danych osobowych – prawa osób fizycznych. Jednocześnie Generalny Inspektor prosi o uwzględnienie w prowadzonych pracach uprawnienia i obowiązku tego organu do zgłaszania uwag na kolejnych etapach podjętych prac stosownie do przywołanego art. 12 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych.