

RCL.DPiO 5604-17/15

ANALIZA

**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 20 STYCZNIA 2015 R., SYGN. AKT K 39/12**

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 stycznia 2015 r. pod poz. 142.

2. Sentencja orzeczenia:

Art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, 1529 i 1544) w zakresie, w jakim uprawnia upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Norma zawarta w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i powołanej powyżej ustawy, uprawniająca upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, utraciła moc obowiązującą z dniem ogłoszenia sentencji w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 27 stycznia 2015 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

W ramach wykonywania zadań przewidzianych w art. 203 Konstytucji RP oraz w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82, z późn. zm.) /dalej: „ustawa o NIK”, polegających na kontroli działalności określonych podmiotów pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, której celem jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych

kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według wskazanych powyżej kryteriów, upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uprawnieni zostali m.in. do przetwarzania danych osobowych, w tym danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.), jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli. Wskazane powyżej kryteria oceny działalności podmiotów kontrolowanych, które określone zostały zarówno w treści art. 203 Konstytucji RP, jak i art. 5 ustawy o NIK, determinować mają przyznane przez ustawodawcę, w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit i ustawy o NIK, prawo do przetwarzania danych osobowych pracowników kontrolowanych jednostek przez upoważnionych przedstawicieli NIK.

Zauważyć jednocześnie należy, iż w myśl art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Dane te określane są jako dane wrażliwe, które mogą być przetwarzane wyłącznie po zaistnieniu jednego z taksatywnie wyliczonych w ust. 2 tego przepisu przypadków.

Regulacja zawarta w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, uprawniająca upoważnionych przedstawicieli NIK do takich działań, w tym również do przetwarzania tzw. danych wrażliwych, stanowiła przedmiot oceny Trybunału w niniejszej sprawie.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Wskazany powyżej przepis ustawy o NIK, stanowiący przedmiot badania Trybunału Konstytucyjnego, odniesiony został do wzorca ochrony zagwarantowanego w art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pierwszy ze wskazanych przepisów Konstytucji zawiera w swej treści prawo do prywatności, które rozumieć należy jako konstytucyjną ochronę życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Natomiast zgodnie z treścią art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W orzecznictwie Trybunału wykształciła się linia przyjmująca, iż przepis ten stanowi istotny element składowy prawa do prywatności i oznacza

prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad tymi informacjami, jeżeli znajdują się one w posiadaniu innych podmiotów. Pomimo, iż adresatem tego przepisu jest prawodawca, to w świetle orzecznictwa Trybunału przyjmuje się, że zawiera on również prawo podmiotowe jednostki do ochrony jej autonomii informacyjnej, w tym zwłaszcza ochrony danych osobowych. Prawo to jest więc wyspecjalizowanym środkiem ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji. Autonomię informacyjną postrzegać można jako uprawnienie do sprawowania kontroli nad tymi informacjami, nawet jeżeli znajdują się w posiadaniu innych osób, zaś możliwość samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym określana jest mianem autonomii decyzyjnej.

W sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto, informacji m.in. o stanie zdrowia, sytuacji majątkowej, sytuacji rodzinnej, przeszłości politycznej lub społecznej, nazwisku lub wizerunku lub innych informacji niezbędnych dla działań organów władzy publicznej.

W sferze autonomii decyzyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed – dokonaną z naruszeniem reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto – ingerencją w decyzje jednostki m.in. o: własnym życiu lub zdrowiu, kształtowaniu życia rodzinnego, wychowaniu dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, urodzeniu dziecka.

Niezależnie od wskazanych powyżej przesłanek uzasadniających ingerencję w konstytucyjnie chronione dobra, regulacja ograniczająca prawo do prywatności i autonomii informacyjnej musi spełniać przesłanki określone w zasadzie proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Urzeczywistnienie tej zasady w ramach regulacji ustawowej, mającej na celu ograniczenie konstytucyjnych wolności lub praw, wiąże się z koniecznością dokonania tzw. testu proporcjonalności i pozytywnej odpowiedzi na pytania, czy projektowana regulacja: 1) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto).

Z powyższego wynika, iż podkreślone powyżej przesłanki dopuszczalności ograniczeń autonomii informacyjnej, zawarte zostały również w treści zasady

proporcjonalności, która znajduje zastosowanie również do innych wolności lub praw.

Uznając zasadniczo, iż zakwestionowana regulacja, zezwalająca na przetwarzanie jednostkowych danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym spełnia powyższe wymogi, Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że uprawnienie zawarte w zakwestionowanym przepisie nie jest przydatne do realizacji konstytucyjnych i ustawowych kryteriów kontroli (art. 203 Konstytucji i art. 5 ustawy o NIK).

Określone w tych przepisach kryteria oceny dokonywanej przez NIK, takie jak legalność, gospodarność, czy celowość nie dają zasadniczo podstaw uzasadniających dopuszczalność sięgania przez uprawnionych pracowników do jednostkowych danych wrażliwych pracowników podmiotów kontrolowanych. Trybunał nie wykluczył jednocześnie, iż w przypadku oceny legalności czynności konwencjonalnej konkretnego podmiotu dane takie mogłyby okazać się przydatne *in casu* do rozstrzygnięcia, czy dana czynność, np. z obszaru prawa pracy, zamówień publicznych, czy pomocy społecznej, nie naruszyła praw osób trzecich, które mogły ponieść uszczerbek lub zostały potraktowane w sposób nierówny, np. ze względów religijnych, przekonań politycznych, filozoficznych, itp. Jednakże Trybunał stwierdził, iż w obecnym stanie prawnym przetwarzanie powyższych danych wrażliwych, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym nie jest przydatne w świetle konstytucyjnego i ustawowego zakresu dopuszczalnej kontroli (art. 203 Konstytucji, art. 2-4 i art. 28 ustawy o NIK). Z uwagi na konstytucyjną ochronę autonomii informacyjnej oraz ochronę przed nierównym traktowaniem (ze względu na naturalne cechy osoby fizycznej lub jej przekonania) dane wrażliwe, o których mowa w punkcie 1 lit. a sentencji niniejszego wyroku, nie powinny rozstrzygać *per se* o sposobie wykonywania kompetencji organów władzy publicznej.

Ze względu na fakt, iż w obszarze zainteresowania NIK znajdują się głównie stosunki o charakterze publicznoprawnym, w których dochodzi do wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją konkretnych zadań o znaczeniu ogólnospołecznym lub też świadczeń na rzecz obywateli, przydatne dla realizowania powierzonych NIK kompetencji mogą być dane osobowe istotne dla stosunków publicznoprawnych, ujawniane w ramach kontaktów jednostki z szeroko rozumianymi organami władzy publicznej, przede wszystkim administracją rządową i samorządową oraz podmiotami prawa świadczącymi usługi publiczne finansowane ze środków publicznych. W konsekwencji dane tego typu należy uznać za nieprzydatne z perspektywy konstytucyjnego i ustawowego zakresu działania NIK, a zatem

co do zasady nieadekwatne do celów postępowania kontrolnego aktualnie określonego w przywołanych źródłach prawa powszechnie obowiązującego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zakresie, w jakim uprawnia upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, nie jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionego w świetle konstytucyjnych wartości. Stwierdzenie naruszenia wymogu przydatności wystarcza do wydania wyroku o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu w zakresie wskazanym w punkcie 1 lit. a sentencji wyroku. Ograniczenie konstytucyjnych praw, które jest nieprzydatne, nie może zostać bowiem uznane za niezbędne, ani tym bardziej za proporcjonalne *sensu stricto*.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Zważywszy, iż niezgodność z Konstytucją regulacji zawartej w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, stwierdzona została wyłącznie w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia upoważnionych przedstawicieli NIK do przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, konsekwencją tak sformułowanej sentencji. Znamionym przy tym jest, iż - jak wynika z prezentowanego w toku rozprawy stanowiska Prezesa NIK, które Trybunał uznał za ugruntowane i konsekwentnie prezentowane - już po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2010 r., NIK dokonała samoograniczenia, w zakresie dostępu do danych wymienionych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych, wyłączając z zakresu uprawnień kontrolerów przetwarzanie wyżej wymienionych danych. Skoro obowiązujący w systemie przepis nie był stosowany wydaje się, iż stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu, który nie jest przydatny dla celów kontroli, ma wyłącznie charakter porządkowy, wykluczając na przyszłość możliwość jego zastosowania.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł żadnych wskazówek odnoszących się do wykonania przedmiotowego wyroku.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na zbieżność treści normy zawartej w zakwestionowanym przepisie i mocy powszechnie wiążącej treści sentencji wyroku, określającej zakres niekonstytucyjności tejże regulacji, w świetle tejże sentencji wykluczone jest przetwarzanie danych sensytywnych przez upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli. Tym samym, podejmowanie działań legislacyjnych, zmierzających do uchylecia zakwestionowanego przez Trybunał przepisu ustawy nie jest niezbędne dla prawidłowego stosowania tej regulacji.

Zważywszy jednak na brak jednoznaczności co do skutków zakresowego charakteru sentencji wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla zakresu obowiązywania uznanego za niezgodny z Konstytucją przepisu, uchYLENIE go należałoby uznać za wskazane dla zapewnienia jednoznaczności i przejrzystości tekstu normatywnego.

2. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W dniu ukończenia analizy brak było prac zmierzających do wykonania przedmiotowego wyroku.

wykonujący obowiązki
DYREKTORA
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
dr Jacek Krawczyk