



Warszawa, 20-06-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.564.82.2021.CW

**Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji
Ministerstwo Spraw
Wewnętrznych i Administracji
e-PUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

w dniu 6 września 2021 roku Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących podstaw prawnych działania funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (SOP) przy wpuszczaniu dziennikarzy na teren urzędów państwowych oraz wydarzeń organizowanych przez instytucje publiczne. W związku z treścią udzielonych wyjaśnień **pragnę zwrócić się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska dotyczącego możliwości doprecyzowania przepisów prawa oraz ich zmiany w celu zapewnienia dziennikarzom szerszej ochrony ich praw, w szczególności poprzez wprowadzenie obowiązku poinformowania o konkretnych powodach odmowy wpuszczenia oraz wprowadzenie skuteczniejszych środków odwoławczych w tym zakresie.**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

Do Rzecznika Praw Obywatelskich trafiają coraz częściej skargi od dziennikarzy wskazujących na problem odmowy wpuszczenia ich na teren urzędów państwowych oraz wydarzeń organizowanych przez instytucje publiczne z uwagi na figurujące w dostępnych funkcjonariuszom SOP bazach danych informacje wskazujące na status braku dostępu do tychże wydarzeń. Dziennikarze nie są jednak w takich sytuacjach informowani o konkretnych przyczynach odmowy oraz skąd pochodzą informacje o uznaniu ich za osoby niebezpieczne oraz jaka jest ich treść. Funkcjonariusze SOP nie informują przy tym dziennikarzy o dostępnych zainteresowanym środkach odwoławczych. Taka sytuacja – zdaniem Rzecznika – stanowi naruszenie konstytucyjnych praw i wolności tychże dziennikarzy poprzez to, że wpływa ono bezpośrednio na wykonywanie przez nich obowiązków służbowych, ograniczając ich możliwości zawodowe w istotnym stopniu. W szczególności istotne znaczenie w tego typu sprawach mają także konstytucyjne regulacje dotyczące prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych, zgodnie z którymi jednostki nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji w wyniku gromadzenia przez służby publiczne danych w sposób niepodlegający rzetelnej i pełnej kontroli ich prawdziwości z możliwością odwołania się do nich przez samą osobę zainteresowaną.

W odniesieniu do właściwych przepisów prawa należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz. U. z 2019 r. poz. 125 ze zm.) ustawa ta znajduje zastosowanie do przetwarzania danych przez Służbę Ochrony Państwa. Zgodnie z jej przepisami osoba, której dane dotyczą, ma prawo uzyskania co najmniej informacji dotyczących: podstawy prawnej przetwarzania, okresu przechowywania danych osobowych oraz odbiorców lub kategorii odbiorców, którym dane osobowe zostały ujawnione, w szczególności odbiorcy w państwach trzecich lub organizacjach międzynarodowych. Na wniosek udostępnieniu podlega także informacja o celu przetwarzania, kategorii danych osobowych, które są przetwarzane, możliwości złożenia wniosku do administratora o sprostowanie lub usunięcie danych lub ograniczenie ich przetwarzania, a także o

prawie wniesienia do Prezesa Urzędu Ochrony Danych osobowych skargi oraz o źródle pochodzenia danych.

Warto przy tym wskazać, że zgodnie z art. 31 cytowanej ustawy „administrator zapewnia, aby dane osobowe były: 1) przetwarzane zgodnie z prawem i rzetelnie oraz [...] uwzględniając charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie i wadze zagrożenia; [a także] 2) prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane.

Administrator podejmuje wszelkie działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe, w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane”. W tym kontekście pragnę poinformować, że z wyjaśnień udzielanych Rzecznikowi przez dziennikarzy wynika, że w większości przypadków nie dokonywali oni w przyszłości żadnych czynów karalnych, co mogłoby stanowić podstawę do zastosowania wobec nich jakichkolwiek sankcji jako osób stanowiących zagrożenie. Dane przetwarzane przez Służbę Ochrony Państwa mogą być więc nieprawdziwe, co dziennikarz powinien móc skutecznie podważyć, biorąc pod uwagę, że jego negatywna weryfikacja na podstawie tych danych uniemożliwia mu wykonywanie obowiązków zawodowych i wpływa na jego interesy majątkowe.

Pragnę ponadto wskazać, że jako że przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. stanowią implementację przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 89 ze zm.), stosowanie przepisów tej ustawy musi być zgodne z prawami określonymi w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.). Szczególne znaczenie w niniejszej sprawie ma przede wszystkim art. 8 Karty, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą, a dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą.

Każdy ma ponadto prawo dostępu do tychże danych oraz prawo do dokonania ich sprostowania. Warto także wskazać na określoną w art. 11 Karty wolność wypowiedzi i informacji, która chroni działalność mediów, a także art. 15 Karty w zakresie, w jakim naruszenie prawa do ochrony danych osobowych może wpływać na sytuację wykonywania obowiązków służbowych i – w rezultacie – na zatrudnienie danej osoby. Zgodnie natomiast z art. 47 Karty ewentualne naruszenia wskazanych praw i wolności rodzą po stronie obywatela prawo do skutecznego środka ochrony sądowej tychże praw i wolności. W tym kontekście organy zobowiązane są działać z wykorzystaniem przewidzianych prawem formalnych sposobów podejmowania decyzji ograniczających prawa, które mogą być poddane następcej kontroli sądowej.

Biorąc pod uwagę treść przepisu art. 52 ust. 3 Karty, warto wskazać ponadto na dotychczasowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące dozwolonych ograniczeń swobody działania dziennikarzy. Po pierwsze, wskazać należy, że z orzecznictwa tego wynika, że działania władz, które negatywnie wpływają na możliwość wykonywania przez dziennikarzy ich obowiązków służbowych, mogą stanowić naruszenie wolności wyrażania opinii określonej w art. 10 Konwencji (zob. wyrok ETPCZ z 8 października 2009 r., *Gsell p. Szwajcarii*, nr skargi 12675/05, par. 49). W związku z tym działania takie są dozwolone jedynie, jeśli są one przewidziane prawem oraz jeżeli są one konieczne w społeczeństwie demokratycznym (proporcjonalność). Jak podkreślił Trybunał, wymóg istnienia podstawy prawnej oznacza nie tylko, że musi istnieć przepis prawa powszechnie obowiązującego pozwalający na podjęcie przez władzę działania ograniczającego wolność, ale także że przepisy te są precyzyjne i pozwalają jednostkom na przewidzenie skutków ich stosowania (zob. wyrok ETPCZ z 26 listopada 2014 r., *Rotaru p. Rumunii*, nr skargi 28341/95, par. 52). Takie przepisy nie mogą zatem pozwalać na całkowitą arbitralność decyzji funkcjonariuszy publicznych połączoną z brakiem informacji o powodach jej podjęcia. Sytuacja taka stanowi – także na gruncie prawa polskiego – naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi stanowienie i stosowanie prawa nie może stawać się „swoistą pułapką dla obywatela”, którego prawa mogą być ograniczane jedynie na podstawie jasnych i znanych wcześniej reguł, których skutki są

w sposób wyraźny przewidywalne (zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2).

Warto wskazać ponadto, że możliwe ograniczenia działalności dziennikarzy rozpatrywać należy w kontekście szczególnej funkcji, jaką pełnią media w społeczeństwie demokratycznym, realizując interes publiczny dotyczący zapewnienia szerokiego dostępu do informacji. W związku z tym wszelkiego rodzaju przypadki odmowy wpuszczenia dziennikarzy na wydarzenia istotne publicznie „powinny podlegać ścisłej kontroli” (zob. *mutatis mutandis* wyrok ETPCz z 20 października 2015 r., *Pentikäinen p. Finlandii*, nr skargi 11882/10, par. 89). Fakty związane z zachowaniem dziennikarza – oraz ewentualnymi czynami zabronionymi prawem - mogą mieć znaczenie dla oceny zgodności z prawem ograniczenie, ale nie znaczenie decydujące. Zgodnie z przywołanym orzecznictwem powody faktyczne ograniczenia powinny dotyczyć wskazanego indywidualnie wydarzenia, a przede wszystkim dotyczyć skonkretyzowanego zachowania danego dziennikarza (*Tamże*). Informacji o tego rodzaju powodach nie są w sygnalizowanych Rzecznikowi przypadkach podawane. Są one przy tym konieczne dla zapewnienia zgodności ograniczenia z art. 10 i z art. 6 Konwencji. Jak podkreślono w orzecznictwie Trybunału, analogiczne naruszenia swobody działalności dziennikarzy muszą być bowiem podejmowane z powołaniem „odpowiednich i wystarczających powodów”, które podlegają następczej, pełnej kontroli sądu, w ramach której dziennikarz ma stosowną możliwość podważenia podstaw faktycznych podjętej wobec niego decyzji (por. wyrok ETPCz z 26 listopada 2019 r., *Zarubin i in. p. Litwie*, nr skarg 69111/17, 69112/17, 69113/17, par. 55 i cytowane tam orzecznictwo).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej wnioski wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazać należy – w odniesieniu do niniejszej sprawy – że dziennikarze powinni w możliwie jak najszerszym zakresie mieć prawo zaznajomić się z powodami, dla których nie mają oni możliwości wejścia na wydarzenia organizowane przez instytucje publiczne w celu wykonywania obowiązków służbowych, a następnie podważenia zasadności danych, na podstawie których decyzja taka jest podejmowana. Jest to bardzo istotne dla możliwości efektywnego skorzystania ze środków ochrony

sądowej w związku z zarzucanym naruszeniem praw i wolności określonych w Konstytucji RP i prawie międzynarodowym.

W kontekście powyższego warto zauważyć także, że uprawnienia funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa wymienione w art. 21 ustawy o Służbie Ochrony Państwa, powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte, oraz w zakresie niezbędnym w danych okolicznościach do zrealizowania celu dokonywanej czynności (art. 23 ust. 1 ustawy). Na czynności te przysługuje zażalenie, o czym osoba, wobec której dokonano czynności, powinna zostać pouczone (ust. 2). Ponadto, zgodnie z art. 24 cytowanej ustawy, funkcjonariusz, przystępując do czynności służbowych jest obowiązany: podać stopień oraz imię i nazwisko, a także okazać legitymację służbową (1), a także podać (2) podać podstawę prawną oraz przyczynę podjęcia czynności służbowej. Zgodnie z sygnałami kierowanymi do Rzecznika obowiązki te nie są jednak często wykonywane. Co istotne w wielu przypadkach odmowa wstępu ma charakter powtarzalny.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, pragnę zwrócić się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w odniesieniu do wskazanych w niniejszym wystąpieniu problemów z realizacją konstytucyjnych praw i wolności. Proszę w szczególności o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości zmiany praktyki działania SOP we wskazanym zakresie lub możliwości zmiany właściwych przepisów prawa regulujących tę działalność.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/