

Wydruk z 2025.06.18

**Warunki przyjęcia po stronie Związków istnienia interesu społecznego do wystąpienia ze skargą**

Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 19 września 2024 r.
III OSK 4707/21

Teza

Do przyjęcia po stronie Związków istnienia interesu społecznego do wystąpienia ze skargą nie jest wystarczające powołanie się na obronę praw i interesów pracowniczych, są to sformułowania bardzo ogólne, które nie przystają do przedmiotu postępowania jakim jest ochrona danych osobowych. Powołując się na interes społeczny, który jest interesem ogólnym, Związki zamiast używania ogólnikowych stwierdzeń powinny wskazać konkretne okoliczności faktyczne lub prawne, które mogły świadczyć o tym, że uzasadniony jest ich udział w przedmiotowym postępowaniu.

Skład sądu

Ewa Kwiecińska
Mariusz Kotulski
Zbigniew Ślusarczyk (przewodniczący sprawozdawca)

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 września 2024 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej (...) Organizacji Związkowej NSZZ „Solidarność” (...) oraz Komisji Międzyzakładowej Ogólnopolskiego Związku (...) Sp. z o.o. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 562/20 w sprawie ze skargi (...) Organizacji Związkowej NSZZ „Solidarność” (...) oraz Komisji Międzyzakładowej Ogólnopolskiego Związku Zawodowego (...) na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 30 grudnia 2019 r. Nr ZSZZS.440.1117.2019.KR w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania 1. uchyla zaskarżony wyrok i zaskarżone postanowienie, 2. zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych solidarnie na rzecz (...) Organizacji Związkowej NSZZ „Solidarność” (...) i Komisji Międzyzakładowej Ogólnopolskiego Związku (...) Sp. z o.o. kwotę 1037 (jeden tysiąc trzydzieści siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 16 listopada

2020 r., sygn. akt II SA/Wa 562/20, wydanym po rozpoznaniu sprawy ze skargi (...) Organizacji Związkowej NSZZ "Solidarność" (...) i Komisji Międzyzakładowej Ogólnopolskiego Związku (...) na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 30 grudnia 2019 r. Nr ZSZZS.440.1117.2019.KR w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej "PostAdmU", oddalił skargę.

Wyrok został wydany w poniższym stan faktycznym i prawnym.

(...) Organizacji Związkowej NSZZ "Solidarność" (...) oraz Komisja Międzyzakładowa Ogólnopolskiego Związku (...) (dalej: Związki Zawodowe, skarżące) wniosły skargę (z 14 października 2019 r.) na nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych pracowników przez A.

sp. z o.o., polegające na stosowaniu monitoringu wizyjnego, monitoringu poczty elektronicznej, monitoringu urządzeń stacjonarnych i mobilnych oraz monitoringu zachowania pracowników bez spełnienia warunków

stosowania monitoringu w miejscu pracy wyznaczonych art. 22¹ - 22³ Kodeksu pracy, w celach niegodnych z ww. przepisami Kodeksu pracy, przeprowadzenia uprzedniej oceny skutków dla ochrony danych, bez dostatecznego informowania pracowników o celach i sposobach przetwarzania danych za pomocą monitoringu oraz zautomatyzowanym profilowaniu danych pracowników zebranych za pomocą ww. monitoringu i wydawaniu decyzji mających wpływ na prawa pracowników na podstawie wyłącznie zautomatyzowanego przetwarzania, w tym profilowania, bez informowania pracowników o celach i sposobach profilowania, bez zgody pracowników oraz bez uprzedniego przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych.

We wspomnianej skardze uzasadniając interes społeczny w jej złożeniu Związki Zawodowe podały, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych, co oznacza, że już z mocy samego prawa związek zawodowy jest organizacją, której celem podstawowym jest obrona szeroko rozumianych praw pracowników. Skarżące podały również, że skarga dotyczy naruszenia praw pracowników polegającego na bezprawnym profilowaniu danych pracowników przez pracodawcę - administratora oraz na bezprawnym zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji wobec pracowników. Wskazały też, że w orzecznictwie i piśmiennictwie jednogłośnie przyjmuje się, że samo powołanie się na cele statutowe organizacji społecznej nie jest wystarczające do uzasadnienia wniosku o wszczęcie postępowania i o dopuszczenie do udziału w sprawie. Konieczne jest również wykazanie tzw. interesu społecznego, który wykazały. Związki stwierdziły, że nie tylko dysponują szeroką wiedzą merytoryczną na temat praw pracowników, jako podmiotów danych, ale również mają doskonałe rozeznanie w sprawie profilowania danych pracowników i podejmowania zautomatyzowanych decyzji wobec nich przez A. sp. z o.o. Dodatkowo, w celu wykazania interesu społecznego, powołały się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2018 r., II OSK 2851/16, zgodnie z którym: "interes społeczny może przemawiać za wszczęciem postępowania przez organizację społeczną wówczas, gdy sama strona mając trudności z zainicjowaniem postępowania nie wszczyna go, albo organ administracyjny nie ma wiedzy co do danego przedmiotu postępowania, a sprawa powinna być prowadzona celem jej załatwienia". Związki uznały, że powyższe wytyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego w pełni odpowiadają realiom przedmiotowej sprawy, ponieważ pracownicy administratora nie są w stanie samodzielnie złożyć skargi (zainicjować postępowania) ze względu na złożoność materii przedmiotu, brak szerokiego dostępu do stosownej dokumentacji oraz z obawy przed negatywnymi konsekwencjami ze strony pracodawcy. Jednocześnie organ administracyjny - Prezes UODO - nie ma wiedzy co do naruszeń będących przedmiotem niniejszej skargi, zaś waga tych naruszeń i ich wpływ na prawa i wolności osób, których dane dotyczą - pracowników - są tak doniosłe, że organ ten powinien zająć się sprawą. Wobec powyższego Związki stwierdziły, że istnieje interes społeczny przemawiający za wszczęciem postępowania na ich wniosek oraz dopuszczeniem ich do udziału w sprawie.

Przywołanym powyżej postanowieniem Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej jako "Prezes UODO"), działając na podstawie art. 31 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, dalej jako "KPA") w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781), odmówił wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie objętym skargą Związków Zawodowych. W ocenie Prezesa UODO, przesłanki określone w art. 31 § 1 KPA do wszczęcia postępowania z urzędu nie zostały w sprawie spełnione. Paragraf 6 statutu przedłożonego przez Związki stanowi, że "celem Związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków Związku, a w szczególności: 1. zabezpieczanie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno - bytowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, 2. przeciwdziałanie zjawisku bezrobocia i pomoc członkom Związku pozostającym bez pracy, 3. dążenie do zapewnienia pracownikom warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych, 4. ochrona interesów zdrowotnych, materialnych, socjalnych i kulturalnych członków Związku oraz ich rodzin, 5. podejmowanie działań w ruchu dialogu społecznego, zmierzających do zharmonizowania interesów pracodawcy z interesami pracowników, 6. wpływanie na kształt polityki gospodarczej i społecznej, 7. szerzenie zasad demokracji i występowanie w obronie uniwersalnych wartości humanitarnych, 8. kształtowanie aktywnej postawy działania dla dobra Ojczyzny, 9. działanie na rzecz osób niepełnosprawnych i potrzebujących szczególnej troski, 10. umacnianie rodziny oraz ochrona życia rodzinnego, 11. współpraca z organizacjami międzynarodowymi w zakresie solidarnej obrony interesów pracowniczych i respektowania praw człowieka, 12. ochrona i promocja kultury oraz szeroko pojętej edukacji, 13. podejmowanie działań na rzecz ochrony naturalnego środowiska, 14. reprezentowanie interesów pracowniczych na forum międzynarodowym, 15. podejmowanie działań na rzecz ubezpieczenia członków Związku".

Tym samym, w ocenie Prezesa UODO, brak jest w statucie unormowań, które dawałyby Związkom Zawodowym umocowanie do działania w imieniu zrzeszonych w nim pracowników w sprawach dotyczących

ochrony ich danych osobowych. Zauważył ponadto, że cele i zadania Związków wynikające ze Statutu (...) pozostają tożsame z ww. celami, dlatego nie ma potrzeby ponownego ich przytaczania.

W konsekwencji, Prezes UODO uznał, że do celów statutowych Związków należy obrona praw pracowniczych, natomiast prawo do ochrony danych osobowych nie wynika z przepisów prawa pracy, lecz z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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 (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, dalej jako "RODO"). Zdaniem Prezesa UODO, za wszczęciem postępowania na wniosek Związków Zawodowych nie przemawia również interes społeczny. Według organu, zagwarantowane w powyższych przepisach prawo osoby, której dane dotyczą, do ochrony dotyczących jej danych i uprawnienia związane z realizacją tego prawa przysługują indywidualnie każdej osobie, której dane dotyczą. Dotyczy to także uprawnienia do zainicjowania postępowania, w którym Prezes Urzędu miałby zbadać, czy przysługujące takiej osobie prawo do ochrony dotyczących jej danych zostało naruszone.

Po rozpoznaniu skargi Związków wniesionych do WSA w Warszawie, Sąd I instancji stwierdził, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ Prezes UODO nie naruszył przepisów prawa, w tym, w szczególności, art. 31 § 1 pkt 1 KPA. Sąd I instancji przypomniał, że jak stanowi przepis art. 31 § 1 pkt 1 KPA, organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. W Związku z treścią ww. przepisu Sąd I instancji uznał, że związki zawodowe, w tym Związki Zawodowe będące stroną postępowania w rozpoznawanej sprawie, są organizacjami społecznymi w rozumieniu treści tego przepisu, a ich struktura oparta na przepisach ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263), po spełnieniu pozostałych przesłanek przewidzianych w art. 31 § 1 pkt 1 KPA, daje im prawo domagania się wszczęcia postępowania.

Przechodząc do przesłanek uzasadniających żądanie wszczęcia postępowania przez organizację społeczną, tj. istnienia celów statutowych organizacji społecznej i interesu społecznego, Sąd I instancji stanął na stanowisku, że między celami organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej musi istnieć powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym. Z kolei, w odniesieniu do interesu społecznego organ administracji publicznej musi dokonać oceny, czy interes społeczny, ustalony i skonkretyzowany w świetle przedmiotu danego postępowania, przemawia za przyznaniem organizacji społecznej uprawnień procesowych w sprawie dotyczącej interesu indywidualnego określonego podmiotu, przy czym, to na organizacji społecznej spoczywa konieczność wykazania interesu społecznego jak również faktu, że za wszczęciem postępowania przemawiają jej cele statutowe.

Według WSA w Warszawie, organ prawidłowo dokonał analizy przesłanek określonych w art. 31 § 1 pkt 1 KPA i uznał, że przesłanki te w niniejszej sprawie nie zostały wykazane. W ocenie Sądu I instancji, z załączonych do akt administracyjnych statutów Związków, które zostały podane szczegółowej analizie przez organ, brak jest powiązania celów statutowych związków z możliwością ochrony danych osobowych pracowników wynikających z RODO. Sąd I instancji, przytoczył za organem postanowienia celów statutowych Związków Zawodowych i zaznaczył, że podstawowym celem analizowanych statutów jest "obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków Związku". Także i uszczegółowienie i rozwinięcie powyższego celu w dalszych postanowieniach statutów, zdaniem Sądu I instancji wyklucza, aby Związki mogły działać również celu ochrony danych osobowych pracowników wynikających z RODO. W przypadku bowiem spełnienia omawianej przesłanki musi istnieć merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania organizacji społecznej, czego w tej sprawie zabrakło, gdyż skarżące Związki celu takiego nie wykazały.

W odniesieniu do kwestii istnienia interesu społecznego, Sąd I instancji podzielił ocenę dokonaną w tym zakresie przez Prezesa UODO. Uznał, że do przyjęcia po stronie Związków Zawodowych istnienia interesu społecznego do wystąpienia ze skargą nie jest wystarczające powołanie się na obronę praw i interesów pracowniczych. Są to, wedle WSA w Warszawie, sformułowania bardzo ogólne, które nie przystają do przedmiotu postępowania jakim jest ochrona danych osobowych.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosły Związki Zawodowe, reprezentowane przez adwokata. Zaskarżając wyrok w całości, skarżący kasacyjnie wniesli o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie w całości. Wnieśli również o przeprowadzenie rozprawy i zasądzenie od organu na rzecz skarżących kasacyjnie zwrotu kosztów

postępowania w sprawie, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych w obu instancjach.

Skarżący kasacyjnie postawili zaskarżonemu wyrokowi cztery zarzuty, a mianowicie:

1. rażące naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. art. 31 § 1 i 2 KPA w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, przez uznanie, że przesłanki z art. 31 § 1 KPA nie zostały spełnione i odmowę wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie skargi Związku, podczas gdy cele statutowe Związku uzasadniają wystąpienie w niniejszej sprawie ze skargą, a ponadto wymaga tego interes społeczny;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj.

art. 1 ust. 2 RODO przez przyjęcie, że prawo do ochrony danych osobowych jest jedynym dobrem chronionym przez rozporządzenie, podczas gdy z art. 1 ust. 2 RODO jednoznacznie wynika, że rozporządzenie chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych (do których należy prawo do życia, zdrowia, poszanowania godności, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i religii, wolności wypowiedzi i informacji, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej), a w szczególności prawo do ochrony danych osobowych, już sam tytuł rozporządzenia wskazuje, że nie ochrona danych osobowych jest celem samym w sobie, a ochrona osób fizycznych (i ich praw podstawowych) w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych;

3. naruszenie przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj.

art. 221 - 223 Kodeksu pracy w związku z art. 88 RODO przez przyjęcie, że "prawo do ochrony danych osobowych nie wynika z przepisów prawa pracy, lecz z rozporządzenia (RODO)", podczas gdy zgodnie z art. 88 RODO "Państwa członkowskie mogą zawrzeć w swych przepisach (...) bardziej szczegółowe przepisy mające zapewnić ochronę praw i wolności w przypadku przetwarzania danych osobowych pracowników w związku z zatrudnieniem (...)", zaś art. 221 - 223 Kodeksu pracy zostały wprowadzone (i/lub zmienione) ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (...) z dnia 21 lutego 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 730) - co jednoznacznie wskazuje, że prawo do ochrony danych osobowych w polskim systemie prawnym wynika również z przepisów prawa pracy, na które Związek powołał się w przedmiotowej skardze;

4. naruszenie przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj.

art. 1 ust. 1 oraz art. 19 i n. ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 263 ze zm.) przez przyjęcie, że "do celów statutowych Związków należy obrona praw pracowniczych" wynikających li tylko z przepisów prawa pracy zaś skarga takich praw nie dotyczy, podczas gdy z art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych wynika, że "Związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych"; ponadto z załączonych do przedmiotowej skargi statutów wynika, że do zadań Związków należy: "zabezpieczenie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno-bytowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy" jak również "ochrona interesów zdrowotnych, materialnych, socjalnych i kulturalnych członków Związku oraz ich rodzin" - zaś nieprawidłowości objęte skargą dotyczą narażenia pracowników na wykonywanie pracy w warunkach grożących utratą zdrowia fizycznego i psychicznego oraz naruszających ich prywatność i godność.

Uzasadniając tak postawione zarzuty skarżący kasacyjnie podkreślili, że naruszenie przepisów dot. ochrony danych osobowych w przedmiotowej sprawie skutkuje naruszeniem prywatności i godności pracowników, a także pozbawieniem ich bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, co w sposób szczegółowy zostało wykazane we wszystkich pismach wnoszonych w imieniu Związków Zawodowych w niniejszej sprawie. Ponadto, zgodnie z art. 221 Kodeksu pracy do praw pracowniczych należy prawo do przetwarzania danych osobowych pracowników, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym. Tym samym statutowe cele obu organizacji związkowych pozwalają na wnioskowanie o wszczęcie przedmiotowego postępowania z urzędu na podstawie art. 31 KPA

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, Prezes UODO wniósł o jej oddalenie.

Uzasadniając tak sformułowany wniosek procesowy, organ stwierdził, że skarżący kasacyjnie powtórzyli zarzuty postawione w skardze wniesionej do Sądu I instancji, a ich sformułowanie w skardze kasacyjnej nie odpowiada wymogom przewidzianym dla podstaw kasacyjnych z przepisu art. 174 PostAdmU

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935) zwanej dalej PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozagę z urzędu jedynie nieważność postępowania.

W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Zasadnie zarzucono w skardze kasacyjnej naruszenie art. 31 § 1 pkt 1 i § 2 KPA. Nie można bowiem zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji i Prezesa UODO, że nie ziszczyły się przesłanki z tego przepisu do wystąpienia przez skarżące Związki Zawodowe z żądaniem wszczęcia przez Prezesa UODO postępowania dotyczącego nieprawidłowości przetwarzania danych osobowych pracowników przez A. Sp. z o.o. w Sadach. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego żądanie to jest uzasadnione celami statutowymi tych Związków Zawodowych i przemawia za tym interes społeczny. Stan faktyczny w sprawie jest bezsporny.

Zgodnie z przepisem art. 31 § 1 pkt 1 KPA organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Nie budzi wątpliwości, że skarżące związki zawodowe należy zaliczyć do organizacji społecznych. Zatem po spełnieniu przesłanek przewidzianych w art. 31 § 1 pkt 1 KPA mogą domagać się wszczęcia postępowania dotyczącego nieprawidłowości przetwarzania danych osobowych pracowników przez A.

Jak to prawidłowo wskazał Sąd I instancji z art. 31 § 1 pkt 1 i 2 KPA wynika, że żądanie organizacji społecznej musi być uzasadnione celami statutowymi tej organizacji. Musi zatem istnieć merytoryczne powiązanie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania (przedmiotem działalności) organizacji społecznej. Z reguły przedmiot i cel działania organizacji społecznej są określone w jej statucie, chyba że przepisy prawa nie wymagają uchwalenia statutu. Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany ustalić z urzędu, czy cele określone w statucie organizacji społecznej uzasadniają jej udział w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby. W tym celu powinien ocenić, czy między celami organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej istnieje powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym (vide: A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze 2005, s. 306). Ponadto jak to trafnie przyjął NSA w wyroku z 6 kwietnia 2001 r. sygn. akt I SA 2447/99 "wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego jest uzasadniony celami statutowymi związku zawodowego, gdy przedmiot postępowania wkracza w zakres działania związku zawodowego, czy ze względu na czynności postępowania, czy to ze względu na jego wynik". Ponadto uczestnictwo organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony musi być uzasadnione także interesem społecznym. Organ administracji publicznej musi zatem dokonać oceny, czy interes społeczny, ustalony i skonkretyzowany w świetle przedmiotu danego postępowania, przemawia za przyznaniem organizacji społecznej uprawnień procesowych w sprawie dotyczącej interesu indywidualnego określonego podmiotu. Podkreślenia wymaga fakt, że to na organizacji społecznej spoczywa konieczność wykazania interesu społecznego jak również faktu, że za wszczęciem postępowania przemawiają jej cele statutowe. Należy też wskazać, że sprawa związana jest z ochroną danych osobowych pracowników spółki A. a Związki Zawodowe domagając się wszczęcia postępowania nie działają we własnej sprawie, lecz w sprawie innych osób - pracowników spółki A.

Jednak Sąd I instancji niezasadnie uznał, że organ prawidłowo dokonał analizy przesłanek określonych w art. 31 § 1 KPA i przyjął, że przesłanki te w niniejszej sprawie nie zostały wykazane. Z załączonych do akt administracyjnych statutów Związków wynika powiązanie celów statutowych Związków z możliwością ochrony danych osobowych pracowników wynikających z RODO i przepisów Kodeksu pracy. Z § 6 pkt 1 oraz § 8 pkt 1 statutów skarżących Związków Zawodowych wynika, że celem związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (obywatelskich, zawodowych i socjalnych) członków związku w szczególności zabezpieczenie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Tymczasem nieprawidłowości objęte skargą dotyczą według skarżących, narażenia pracowników na wykonywanie pracy w warunkach naruszających ich prywatność i godność, pozbawiających ich bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, grożących utratą zdrowia fizycznego i psychicznego. Skarga dotyczy także naruszania praw pracowników polegających na bezprawnym profilowaniu danych osobowych pracowników przez pracodawcę - administratora danych, oraz na bezprawnym na ich podstawie zautomatyzowanym podejmowaniu

decyzji wobec pracowników. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane wyżej zapisy statutów skarżących Związków Zawodowych wskazują na istnienie merytorycznego powiązania wnioskowanego przez nie przedmiotu postępowania administracyjnego z celami i zakresem działania tych Związków jako organizacji społecznych. Nie można zgodzić się z Sądem I instancji, że szczegółowość celów Związków zawartych w ich statutach wyklucza, aby Związki te mogły działać również w celu ochrony danych osobowych pracowników wynikających z RODO i Kodeksu pracy.

Stanowisku Sądu I instancji i organu przeczy też zapis art. 1 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, który stanowi, że "[z]wiązek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych.". Oznacza to, że już z mocy tego przepisu związek zawodowy jest organizacją, której celem podstawowym jest obrona szeroko rozumianych praw pracowniczych. Przepis ten należy rozumieć tak, że związki zawodowe powołane są do obrony praw pracowniczych wynikających także z przepisów RODO. Z przepisu tego nie wynika, że do celów związków zawodowych należy obrona praw pracowniczych wynikających tylko z przepisów prawa pracy.

Dodatkowo, za skarżącymi kasacyjnie należy również zauważyć, że zgodnie z art. 88 ust. 1 RODO "[p]aństwa członkowskie mogą zawrzeć w swoich przepisach lub w porozumieniach zbiorowych bardziej szczegółowe przepisy mające zapewnić ochronę praw i wolności w przypadku przetwarzania danych osobowych pracowników w związku z zatrudnieniem. Na tej podstawie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (...) z dnia 21 lutego 2019 r. (DZ. U. z 2019 r. poz. 730), zostały wprowadzone (i/lub zmienione) przepisy art. 22² - 22³ Kodeksu Pracy. Przepisy te łącznie z art. 22¹ Kodeksu pracy określają warunki przetwarzania przez pracodawcę danych osobowych pracowników, w tym monitoring w zakładzie pracy i monitoring poczty elektronicznej. Zatem, z tych przepisów wynikają konkretne prawa pracownicze, tj. prawa do przetwarzania danych osobowych pracowników zgodnie z tymi przepisami oraz oczywiście zgodnie z przepisami RODO. Irrelevantne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest to, że wskazane przepisy Kodeksu pracy są przepisami szczególnymi w stosunku do RODO.

Ponadto zgodzić należy się ze skarżącymi kasacyjnie, że z art. 1 ust. 2 RODO jednoznacznie wynika, że rozporządzenie chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych (do których należą prawo do życia, zdrowia, poszanowania godności, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i religii, wolności wypowiedzi i informacji, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej), a w szczególności prawo do ochrony danych osobowych. Już sam tytuł rozporządzenia wskazuje, że nie ochrona danych osobowych jest celem samym w sobie, a ochrona osób fizycznych (i ich praw podstawowych) w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych.

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że podstawowymi celami ustawowymi i statutowymi skarżących Związków Zawodowych jest obrona praw pracowniczych, w tym obrona prywatności i innych praw i wolności pracowników, zagrożonych naruszeniem przepisów dotyczących danych osobowych przez pracodawcę. Zatem należy przyjąć, że skarżące Związki Zawodowe wykazały że wszczęcie postulowanego postępowania jest uzasadnione ich celami statutowymi.

Jak już wspomniano wyżej, podmiot wnoszący o wszczęcie postępowania na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 KPA powinien również wykazać, że przemawia za tym interes społeczny. Jak prawidłowo wskazał Sąd I instancji pojęcie "interesu społecznego" nie zostało w Kodeksie zdefiniowane. Należy ono do kategorii pojęć niedookreślonych, którym organ nadaje treść w procesie stosowania norm prawa materialnego w konkretnym wypadku. Natomiast przy stosowaniu przepisów zawierających zwroty niedookreślone nie występuje uznanie administracyjne, pomimo ograniczonego luzu decyzyjnego, skoro ich znaczenie zostaje ustalone w wyniku wykładni. Ocena wystąpienia tej przesłanki (uznanie określonego interesu za społeczny) należy do organu administracyjnego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że interes społeczny może polegać na tym, aby organizacja społeczna mogła wypełniać swoje statutowe i ustawowe uprawnienia wobec członków, jak również podejmować działania w celu ochrony praw pewnej grupy ludności (por. wyrok NSA z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA 2464/00). Również w postanowieniu składu siedmiu sędziów NSA z 28 września 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09 podkreślono, że istotą udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, nie jest zaspokojenie partykularnych interesów samej organizacji, ale zapewnienie szeroko pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem. Do przyjęcia po stronie Związków istnienia interesu społecznego do wystąpienia ze skargą nie jest wystarczające powołanie się na obronę praw i interesów pracowniczych, są to sformułowania bardzo ogólne, które nie przystają do przedmiotu postępowania jakim jest ochrona danych osobowych.

Powołując się na interes społeczny, który jest interesem ogólnym, Związki zamiast używania ogólnikowych stwierdzeń powinny wskazać konkretne okoliczności faktyczne lub prawne, które mogły świadczyć o tym, że uzasadniony jest ich udział w przedmiotowym postępowaniu (vide R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 6, Warszawa 2020).

Uzupełniając wywód Sądu I instancji należy wskazać, że interes społeczny jest pojęciem szerokim, ma służyć społeczeństwu, a nie wybranej grupie interesów. Organizacja społeczna ubiegająca się o wszczęcie postępowania i o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby nie może poprzestać na przedstawieniu swoich celów statutowych. Organizacja społeczna powinna uprawdopodobnić, że przyczyni się aktywnie do lepszego wypełnienia przez organ jego zadań a przez postępowanie administracyjne jego celów. Dopiero wówczas będzie można przyjąć, że za wszczęciem wnioskowanego postępowania i udziałem w nim organizacji społecznej przemawia interes społeczny. Wniosek taki będzie uzasadniony wtedy, gdy organizacja społeczna wykaże, że dysponuje wiedzą merytoryczną w kwestiach objętych swoimi celami statutowymi, ale i rozeznaniem w sprawie, która ma być wszczęta i w której ma uczestniczyć.

Jak to wynika z niekwestionowanych okoliczności sprawy, z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Związek składający wniosek do Prezesa UODO, nie tylko dysponuje szeroką wiedzą merytoryczną na temat praw pracowników jako podmiotu danych osobowych, ale również ma rozeznanie w sprawie profilowania danych pracowników i podejmowania zautomatyzowanych decyzji wobec nich przez Spółkę. Słusznie przy tym powołują się skarżące Związki Zawodowe na wyrok NSA z 21 listopada 2018 r. II OSK 2851/16 zgodnie z którym: "interes społeczny może przemawiać za wszczęciem postępowania przez organizację społeczną wówczas, gdy sama strona mając trudności z zainicjowaniem postępowania nie wszczyna go, albo organ administracyjny nie ma wiedzy co do danego przedmiotu postępowania, a sprawa powinna być prowadzona celem jej załatwienia". Powyższe stanowisko NSA w pełni odpowiada realiom niniejszej sprawy. Pracownicy administratora ich danych, będącego ich pracodawcą, z oczywistych względów nie są w stanie samodzielnie złożyć skargi do Prezesa UODO (zainicjować postępowania), ze względu na złożoność materii przedmiotu, brak szerokiego dostępu do stosownej dokumentacji oraz z obawy przed negatywnymi konsekwencjami ze strony pracodawcy. Jednocześnie organ administracyjny - Prezes UODO - nie ma dostatecznej wiedzy co do wskazywanych przez Związek naruszeń będących przedmiotem niniejszej skargi, zaś waga wskazywanych naruszeń i ich wpływ na prawa i wolności osób, których dane dotyczą - pracowników - są tak doniosłe, że organ ten powinien z urzędu zająć się sprawą. Wobec powyższego Związki wykazały, że istnieje interes społeczny z art. 31 § 1 KPA przemawiający za wszczęciem postępowania na ich wniosek, celem sprawdzenia prawidłowości przetwarzania danych osobowych pracowników Spółki A.

W rezultacie Sąd I instancji nieprawidłowo uznał, że organ nie naruszył

art. 31 § 1 pkt 1 i § 2 KPA odmawiając wszczęcia wnioskowanego postępowania.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, dlatego na mocy art. 188 PostAdmU ją uwzględnił i uchylił zaskarżony wyrok oraz uznając, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, rozpoznał skargę.

Zaskarżone postanowienie o odmowie wszczęcia z urzędu wnioskowanego postępowania w przedmiocie przetwarzania danych osobowych pracowników Spółki A. z przedstawionych wyżej względów zostało wydane z naruszeniem art. 31 § 1 pkt 1 i § 2 KPA Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c). PostAdmU uchylił postanowienie Prezesa UODO z 30 grudnia 2019 r.

Ponownie rozpoznając sprawę organ stosownie do treści art. 153 PostAdmU zastosuje się do przedstawionej wyżej oceny prawnej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

O kosztach postępowania sądowego od Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych solidarnie na rzecz skarżących, orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 i art. 200 PostAdmU w zw. z art. 202 § 2 i art. 205 § 2 PostAdmU