



ODPIS

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2021 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
Wydział IV
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Strona:

- 1. Rzecznik Praw Obywatelskich**
Al. Solidarności 77
00 – 090 Warszawa
- 2. Poczta Polska S.A.**
ul. Rodziny Hiszpańskich 8
00-940 Warszawa

Organ administracji - skarżący kasacyjnie:

Minister Cyfryzacji
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

reprezentowany przez:

r. pr. Inge Sarnecką

Sygn. akt: IV SA/Wa 1817/20

SKARGA KASACYJNA

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2021 r. wydanego w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 1817/20 ze skargi Rzecznika Spraw Obywatelskich na czynność Ministra Cyfryzacji z dnia 22 kwietnia 2020 r. polegającą na udostępnieniu spółce Poczta Polska S.A. w Warszawie danych osobowych z Rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska.

Na podstawie art. 173 § 1 i 2 w związku z art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325), powoływanej dalej jako p.p.s.a., jako pełnomocnik strony – Ministra Cyfryzacji (pełnomocnictwo w załączeniu) zaskarżam wskazany powyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r. (sygn. akt II IV SA/Wa 1817/20), którego odpis wraz z uzasadnieniem został doręczony organowi administracji w dniu 26 marca 2021 r., w całości.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

- I. naruszenie przepisów postępowania przed sądem administracyjnym w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy tj.:
- 1) **art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.** przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uwzględnieniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Organu pomimo braku podstaw do tego uwzględnienia, co wynikało wprost z literalnego brzmienia przepisu będącego podstawą prawną działania Organu;
- 2) **art. 141 § 4 p.p.s.a.** polegające na niewskazaniu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r. wyjaśnienia co do podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia poprzez uzasadnienie zastosowanej subsumpcji prawnej i wskazanie konkretnych przesłanek wynikających z treści złożonego przez Operatora wyznaczonego wniosku oraz ostatecznej decyzji administracyjnej, które pozwalały na przyjęcie, że wniosek winien zostać rozpatrzony odmownie oraz niewystarczającym uzasadnieniem motywów uznania przez Sąd czynności Organu jako czynności podlegającej zaskarżeniu w oparciu o art. 3 §2 pkt 4) p.p.s.a. pomimo, że meritem odpowiedzi Organu na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiło dowodzenie, iż czynność zrealizowana przez Organ nie stanowi czynności w rozumieniu przywołanego artykułu;
- 3) **art. 125 § 1 p.p.s.a.** polegające na nie zawieszeniu postępowania w sytuacji, w której Sąd uznał, że dla rozstrzygnięcia przedmiotu postępowania niezbędne było ustalenie mocy wiążącej ostatecznej decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., której ważność rozpoznawana jest w postępowaniu prowadzonym na skutek złożenia skargi kasacyjnej przez Prezesa Rady Ministrów od nieprawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia sygn. akt VII SA/Wa 992/20 pozostającym w toku;
- 4) **art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 227 Kodeksu postępowania cywilnego,** polegające na oparciu części ustaleń faktycznych dotyczących okoliczności realizacji czynności udostępnienia danych przez Organ na nieprawomocnym wyroku innego składu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego kontrolującego legalność decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., z pominięciem przeprowadzenia dowodu z dokumentów i informacji znajdujących się w aktach administracyjnych Organu;
- 5) **art. 3 §2 pkt 4 p.p.s.a.** poprzez przyjęcie, że techniczne, wykonane według dedykowanego algorytmu, przetworzenie danych z rejestru PESEL, w celu uzyskania zbioru, o którym mowa we wniosku Poczty Polskiej S. A. z dnia 20 kwietnia 2020 r., a następnie jego przekazanie Wnioskodawcy stanowiło czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w przedmiotowym przepisie, przez co dla jej kontroli dopuszczalna jest droga sądowa

II. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie tj.:

- 1) **art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARSCoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695), dalej "u.s.i.w."** polegające na nadaniu przepisowi znaczenia sprzecznego z leksykalną treścią zastosowanego przepisu prawa, w szczególności ustalenia istnienia po stronie Organu nieistniejącego w treści przepisu obowiązku „wyczerpującego zbadania” wniosku, w tym zgodności z prawem podstawy nałożenia obowiązków w zakresie organizacji wyborów w postaci decyzji administracyjnej polecającej Poczcie Polskiej S.A. podjęcie określonych czynności przygotowawczych do przeprowadzenia wyborów,
- 2) **art. 16 § 1 k.p.a.** polegające na nieuwzględnieniu przymiotu ostateczności decyzji administracyjnej Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020 i faktycznym zakwestionowaniu domniemania ważności decyzji, jej mocy obowiązującej oraz dopuszczalności uchylecia lub zmiany, stwierdzenia nieważności lub wznowienia tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie lub ustawach szczególnych oraz przymiotu wykonalności, poprzez stwierdzenie, że wskazana ostateczna decyzja nie posiada mocy obowiązującej, mimo iż nie została prawomocnie uchylona, zmieniona lub unieważniona,
- 3) **art. 7, art.51 ust. 5 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a.**, poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie, że Organ przekroczył swoje kompetencje, bo nie ustalił, że ustawodawstwo nie przewidywało żadnych własnych kompetencji Uczestnika w zakresie przeprowadzenia wyborów na Prezydenta, którymi można by uzasadniać konieczność udostępnienia Uczestnikowi danych z rejestru PESEL na podstawie art.99 u.s.i.w., w sytuacji, gdy Organ nie posiadał jakichkolwiek kompetencji w zakresie możliwości kwestionowania uprawnień ustawowych Uczestnika, oraz poprzez błędne uznanie, że Organ wykonujący obowiązki ustawowe naruszył wskazany przepis poprzez udostępnienie danych osobowych z rejestru PESEL bez odpowiedniej podstawy prawnej, podczas gdy działanie Organu było zgodne z treścią przepisu prawa;
- 4) **art. 6 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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), dalej RODO**, poprzez przyjęcie, że art. 99 u.s.i.w. nie stanowi samoistnej przesłanki legalnego przetwarzania przez Ministra Cyfryzacji danych osobowych, o której mowa we wskazanym przepisie RODO;

Z uwagi na powyższe naruszenia, stanowiące podstawy kasacyjne w rozumieniu art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., wnoszę o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i odrzucenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Ministra Cyfryzacji z dnia 22 kwietnia 2020 r. polegającą na udostępnieniu spółce Poczta Polska S.A. w Warszawie danych osobowych z Rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska (art. 188 p.p.s.a.), a także

2) zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według obowiązujących przepisów prawa, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Alternatywnie wnoszę o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać sprawy w innym składzie – innemu sądowi (art. 185 § 1 p.p.s.a.), a także

2) zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według obowiązujących przepisów prawa, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Równocześnie, na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., wnoszę o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

Uzasadnienie

Ad. I.1, I.2 i II.1

Sąd w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wskazał, że Organ dokonał niewłaściwej, nieprawidłowej wykładni przepisu art. 99 ustawy u.s.i.w. Co istotne, z punktu widzenia Sądu Organ w zakresie ustalenia przesłanek przekazania wnioskującemu podmiotowi danych z posiadanej bazy informatycznej niewystarczająco poparł swoją interpretację przepisu przesłankami wykładni systemowej, polegającej na ustalaniu znaczenia przepisu prawa w odniesieniu do innych norm prawnych funkcjonujących w systemie prawa, których analiza pozwoliłaby na prawidłowe odczytanie treści przepisu prawa i zrekonstruowanie na tej podstawie konkretnej współistniejącej z innymi normy prawnej.

Zasady wykładni przepisów prawa podlegają określonym rygorom wywiedzionym jako zasady w orzecznictwie sądów powszechnych, administracyjnych a przede wszystkim w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Brak jest zatem miejsca na dowolność stosowanych metod wykładni w zakresach, w których nauka prawa wyklucza możliwość wykorzystania określonych przesłanek interpretacyjnych.

Reguły, które wskazują, jak rozwiązać konflikt różnych dyrektyw wykładni w doktrynie, a zatem dyrektywy preferencji są natomiast co do zasady zgodne ustalając pryncypialny charakter dyrektyw językowych.

Przeważa obecnie przekonanie, że wykładnia językowa przepisów prawa ma charakter dominujący. Dyrektywy wykładni systemowej lub funkcjonalnej powinny być stosowane subsydiarnie (tak: Lech Morawski „Zasady wykładni prawa.” Rok wydania: 2010. Wydanie: 2, str. 73). Prymarne znaczenie wykładni językowej wynika m.in. z tego, że język jako przedmiot wykładni to sposób komunikacji prawodawcy z adresatami prawa, a dopiero nieostrość lub wieloznaczność terminów występujących w tekście prawnym są podstawowymi przyczynami wykładni, Jednocześnie swoboda w zakresie dokonania wykładni zawężającej lub rozszerzającej jest ograniczona wynikami wykładni językowej. Nie ulega również wątpliwości, że interpretacja językowa jest łatwo dostępna dla uczestników życia prawnego i jednocześnie umacnia przewidywalność, bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. W tym kontekście natomiast wykładnia językowa jest realizacją zasady państwa prawa oraz zasad trójpodziału władzy.

Jedynie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach dopuszcza się możliwość modyfikacji tej zasady. Gdy zatem oparcie się w takiej sytuacji na wynikach wykładni

językowej doprowadziłoby do nieakceptowalności zakresu interpretowanego przepisu, gdy przepis ten prowadziłby do absurdu lub dowiedziono zaistnienia oczywistego błędu legislacyjnego, jego treść może zostać zmodyfikowana. W przeciwnym razie odstępstwo od jasnego sensu przepisu może być uznane za wykładnię *contra legem*.

Wykładnia, w której interpretator odchodzi od językowego sensu przepisu, może być zatem tolerowana tylko w wyjątkowych okolicznościach. Panuje bowiem powszechne przekonanie, że w państwie prawa obywatele mają prawo polegać na tym, co prawodawca w tekście prawnym rzeczywiście zawarł, a nie na tym, co chciał powiedzieć lub powiedziałby, gdyby znał wszystkie okoliczności (Tak: Kacper Kanka [w:] „Odstąpienie od jednoznacznego rezultatu wykładni językowej przepisów prawa podatkowego w orzecznictwie sądów administracyjnych.” MOPOD 2016, Nr 6, źródło: Legalis)

W doktrynie wskazuje się również, że nie wolno odstąpić od wykładni językowej, jeżeli doprowadziłoby to m.in. do przełamania jednoznacznego językowo przepisu przyznającego danym podmiotom określone kompetencje, czy jednoznacznego językowo przepisu modyfikującego przepis centralny przez rozszerzenie zakresu tego modyfikatora (zasada *exceptiones non sunt extendendae*) (tak: Maciej Zieliński „Wykładnia prawa. Zasady - reguły – wskazówki” LexisNexis 2012).

Uwzględniając powyższe dyrektywy preferencji, stwierdzić należy, że Organ miał obowiązek dokonać wykładni przepisu art. 99 ustawy u.s.i.w. w oparciu o wykładnię językową, a dopiero w sytuacji natrafienia na nie dający się rozstrzygnąć problem interpretacyjny w świetle zestandaryzowanego znaczenia użytych słów, podjąć dalsze czynności analityczne w tym zakresie.

Tak zdefiniowana rola Organu, jako podmiotu stosującego prawo, jest w kontekście norm systemowych określających jego rolę w procesie stosowania prawa, oczywista.

Przez stosowanie prawa należy rozumieć proces decyzyjny podejmowany i prowadzony przez kompetentny organ państwowy (lub inny podmiot wyraźnie upoważniony), kończący się wydaniem wiążącej decyzji o charakterze jednostkowym (indywidualnym i konkretnym). Treścią tej decyzji jest kwalifikacja stanu faktycznego z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w jej podstawie normatywnej oraz ustalenie prawnych konsekwencji tej kwalifikacji (Zygmunt Ziemiński, Teoria prawa, s. 130).

W tym miejscu należy oprzeć się na stanowisku mającym rudymen tarne znaczenie dla oceny zakwestionowanej prawidłowości działania Organu. Zgodnie mianowicie z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie K 25/99: W państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas - zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* - nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną. Podobnie ma się rzecz z wykładnią tekstów prawnych, których sens językowy nie jest jednoznaczny z tego względu, że tekst prawny ma kilka możliwych znaczeń językowych, a wykładnia funkcjonalna (celowościowa) pełni rolę dyrektywy wyboru jednego z możliwych znaczeń językowych. W obu wypadkach interpretator związany jest językowym znaczeniem tekstu prawnego, znaczenie to stanowi zawsze granicę dokonywanej przez niego wykładni.

Nie ulega zatem wątpliwości, że modyfikowanie językowego znaczenia tekstu przepisu prawa przy pomocy dyrektyw wykładni systemowej stanowi, w procesie wykładni przepisu prawa, wyjątek a nie zasadę. Wbrew zatem twierdzeniu Sądu I instancji, Organ nie miał wcale obowiązku uzupełnienia hipotezy komentowanego przepisu o ustalenia mające

charakter systemowy o ile treść językowa tego przepisu nie powodowała wątpliwości interpretacyjnych. Szczególne znaczenie ma niniejsza konstatacja w kontekście faktu, że treść przepisu odnosi się do uprawnień i obowiązków określonych w nim podmiotów prawa.

W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co oznacza, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141, źródło: Legalis).

W tym kontekście można powiedzieć, że Organ zobligowany był przestrzegać przepisów określających jego obowiązki w zakresach, w jakich hipoteza przepisu kompetencyjnego zostaje spełniona. Organy bowiem podejmując decyzje stosowania prawa przestrzegają przepisów prawnych, stanowiących podstawę ich działania oraz podstawę treści decyzji. Stosowanie prawa administracyjnego jest zatem równocześnie przestrzeganiem prawa w sensie wypełniania wymogów tej strony normy kompetencyjnej, która niezależnie od tego, że uprawnia, to także zobowiązuje (w postaci nakazu) sąd lub organ administracyjny do działania i w konsekwencji do podjęcia decyzji (tak: prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Andrzej Wróbel, prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski [w:] Wykładnia w prawie administracyjnym System Prawa Administracyjnego Tom 4, rok: 2015, Wydanie: 2, Źródło: Legalis).

Sąd I instancji w żadnym wypadku nie wykazał, że w ocenianym stanie faktycznym i prawnym miał do czynienia z sytuacją, w której niezbędne byłoby odstępstwo od zasady pierwszeństwa wykładni językowej. W kontekście jednoznacznego zakresu znaczeniowego przepisu prawa, z jakim mamy do czynienia w wypadku art. 99 ustawy u.s.i.w. zachowanie Organu mogło polegać wyłącznie na realizacji obowiązku ustawowego i przekazanie wnioskowanych danych podmiotowi uprawnionemu.

Zgodnie z analizowanym przepisem art. 99 ustawy u.s.i.w., Poczta Polska S.A. na wniosek otrzymuje dane z rejestru PESEL, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dane przekazywane są w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku a Poczta Polska S.A. uprawniona jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymała te dane.

W opinii Sądu I instancji Organ, w terminie 2 dni miał obowiązek dokonać „wnikliwego badania” wniosku w zakresie okoliczności, czy dane wnioskowane są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta RP. Z dalszej części uzasadnienia wynika, że nie mogły być wystarczające ponieważ Poczta Polska S.A. nie posiadała obowiązku wynikającego wprost z ustawy w zakresie organizowania wyborów, a decyzja Prezesa Rady Ministrów znak BPRM.4820.2.3.2020 - polecająca podjęcie przygotowań do przeprowadzenia wyborów przez Poczta Polska S.A. nie była skuteczną podstawą nałożenia tego typu zadań, ponieważ była z przyczyn wskazanych przez Sąd nieważna. Kwestia domniemywanego braku przymiotu wykonalności ostatecznej decyzji Prezesa Rady Ministrów jest przedmiotem wyводу w odrębnej jednostce redakcyjnej skargi.

W tym miejscu natomiast należy zwrócić uwagę na całkowity brak w treści wzmiankowanego przepisu jakiegokolwiek odniesienia do norm prawnych statuujących obowiązek i odpowiadającą mu kompetencję Organu do „wyczerpującego badania” podstawy wniosku i tym samym ustalania czy Poczta Polska S.A. wbrew będącemu podstawą wniosku rozstrzygnięciu posiada prawo do podejmowania czynności przygotowawczych w ramach szeroko rozumianego organizowania wyborów Prezydenta RP. Z treści samego

przepisu wynika wyłącznie, że podmiot wskazany może wystąpić z wnioskiem a wniosek obejmuje zakres związany z organizacją wyborów. Poczta Polska S.A. otrzymała określone polecenie wynikające z kompetencji ustawowej przyznanej Prezesowi Rady Ministrów i miała obowiązek w zakresie dyskrejonalnie ustalonych działań owo polecenie wykonać. To Poczta Polska S.A. miała w zakresie własnej odpowiedzialności ustalić, jakie zadania mieszczące się w ramach polecenia Prezesa Rady Ministrów, wymagają dodatkowych informacji dla zabezpieczenia płynnego wykonania potencjalnych, spoczywających na niej zadań w zakresie wyznaczonych przez Marszałka Sejmu wyborów.

Próbie pozaprawnego poszerzenia zakresu obowiązków weryfikacyjnych Organu idzie - w sposób oczywisty - w sukurs usankcjonowana przez ustawodawcę formuła realizacji wniosku. Przede wszystkim zatem, nie ulega wątpliwości, że ustalony w ustawie termin dwudniowy jednoznacznie wskazuje, że dogłębna analiza wniosku, w szczególności w zakresie posiadania przez podmiot uprawniony odpowiedniego i precyzyjnego umocowania, byłaby niemożliwa, bo organowi nie zagwarantował ustawodawca w tym zakresie odpowiedniego, adekwatnego do rekonstruowanego bezpodstawnie przez Sąd obowiązku, czasu na kompleksową analizę uwarunkowań prawnych operatora wyznaczonego w procesie organizacji wyborów. Skoro zatem ustawodawca określił tak skrajnie krótki termin, to nie ulega wątpliwości, że przy uwzględnieniu obowiązkowego domniemania racjonalności tegoż ustawodawcy, ustalał zakres obowiązków Organu jako podstawową weryfikację prawidłowości wniosku bez przyznania mu kompetencji do przedsięwzięcia kompleksowej analizy pozycji systemowej Poczty Polskiej S.A. wśród organów realizujących zadania wykonawcze przy przygotowywaniu przeprowadzenia wyborów.

Już niejako na marginesie rozważań dotyczących terminu realizacji obowiązku przez Organ wskazać należy, że w intencji ustawodawcy, wskazującego tak inny niż wynikający z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego termin na realizację udostępnienia danych z rejestru PSEL operatorowi wyznaczonemu, nie leżało przyznanie organowi kompetencji do badania zasadności realizacji nałożonego na niego przepisem prawa obowiązku. Wspomnieć więc wypada, że z przepisu art. 35 § 2 w zw. z art. 12 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że niezwłocznie (za taki termin można uznać dwudniowy termin wyznaczony art. 99 u.s.i.w. przez ustawodawcę) powinny być załatwiane sprawy niewymagające przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego.

Egzemplifikacją potencjalnych konsekwencji prawnych dla Organu odmawiającego realizacji wniosku ze względu na konieczność dokonania wnikliwego badania podstaw wniosku jest fakt, że upływ terminu dwudniowego, podobnie jak terminów załatwienia spraw w postępowaniu administracyjnym czy terminów na udostępnienie informacji publicznej uprawnia operatora wyznaczonego do wniesienia skargi na bezczynność do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarga na bezczynność byłaby dopuszczalna także w przypadku nieudostępnienia wszystkich żądanych danych.

Co więcej, stanowisko bazujące na założeniu, że operator wyznaczony nie mógł być podmiotem uprawnionym do otrzymania danych PESEL ponieważ nie posiadał ku temu odpowiedniej kompetencji wynikającej z przepisów prawa, jest o tyle sprzeczne z treścią analizowanego przepisu, że przy jego przyjęciu przepis ten w momencie jego uchwalenia i następnie wejścia w życie musiałby być przepisem pustym. Art. 99 u.s.i.w. po dokonanej przez Sąd I instancji wykładni, byłby bowiem dotknięty wadą polegającą na regulowaniu w swojej hipotezie zdarzenia prawnego, które nie może mieć miejsca. Zdaniem Sądu nie mogłoby przecież nigdy dojść do sytuacji, w której Operator wyznaczony mógłby skutecznie wystąpić o dane PESEL. Trudno o bardziej kontrowersyjną wykładnię przepisu prawa, skoro Sąd przyjmuje, że racjonalny ustawodawca wprowadził do obrotu prawnego przepis po

prostu niewykonalny, ponieważ, jak sam Sąd stwierdził w uzasadnieniu, w momencie wejścia w życie niniejszego przepisu prawnego, normy prawne w zakresie prawa wyborczego nie dawały Poczcie Polskiej S.A. kompetencji w zakresie organizowania wyborów, która to wykładnia w sposób oczywisty zaburza dotychczasową, wieloletnią i ugruntowaną naukę podstaw prawa i zasad stanowienia tego prawa.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt praktyki Organu jako administratora danych zgromadzonych w różnych rejestrach wskazać należy, że przepisy regulujące byt prawny różnych, funkcjonujących w przestrzeni prawnie – administracyjnej zbiorów danych, rejestrów lub ewidencji posiadają różnorodne konstrukcje prawne w odniesieniu do zasad przetwarzania (udostępniania) zgromadzonych w nich danych. Pewna grupa przepisów np. przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym dla udostępnienia danych zgromadzonych np. w centralnej ewidencji pojazdów wymaga badania przez udostępniającego dane administratora istnienia po stronie wnioskodawcy interesu prawnego w pozyskaniu danych. Przepis taki wprost wskazuje, że dane można udostępnić wyłącznie podmiotowi, który wykaże interes prawny w ich udostępnieniu – art. 80cd ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Inna grupa przepisów, również wprost, nakazuje administratorowi udostępniającemu dane badać istnienie po stronie wnioskodawcy interesu faktycznego w pozyskaniu danych – tu przepisy o ewidencji ludności (art. 46 ust. 2 pkt 3) oraz przepisy o dowodach osobistych (art. 68 ust. 4 pkt 2).

Jeszcze inne przepisy mówią o uzasadnionym interesie w pozyskaniu danych.

Przepis art. 99 u.s.i.w. nie nakładał na podmiot zobowiązany do udostępnienia danych takiego obowiązku. W sposób jednoznaczny statuował on samą czynność przekazania danych operatorowi wyznaczonemu, czyniąc z niej czynność *stricte* techniczną.

O możliwych, czy też koniecznych do wykonania w procesie udostępniania danych czynnościach nałożonych na administratora danych, przesądza również sama konstrukcja normy prawnej regulującej przetwarzanie danych, na co wskazywał Minister Cyfryzacji w odpowiedzi na skargę. W ocenie Organu normy o charakterze obligatoryjnym, nakazujące udostępnianie danych poprzez użycie formy „dane udostępnia się”, „dane są przekazywane”, „otrzymuje dane”, w odróżnieniu od norm o charakterze fakultatywnym charakteryzujące się zwrotem „dane mogą być udostępnione” jednoznacznie wykluczają możliwość ingerencji podmiotu/organu udostępniającego w zasady takiego przetwarzania danych. Ustawodawca przyjmując konstrukcję przepisu mającą charakter obowiązku nałożonego na administratora udostępniającego dane, pozbawił go możliwości badania zasadności dokonywania operacji na danych osobowych, przerzucając jednocześnie ciężar zgodnego z prawem przetwarzania danych, pozyskanych w konkretnym celu, na podmiot, który w myśl tak skonstruowanego przepisu pozyska dane przetwarza.

W ocenie organu przepis art. 99 u.s.i.w. w prosty i jednoznaczny sposób wykreował po dwóch stronach czynności, odpowiednio: uprawnienie i obowiązek. Minister Cyfryzacji jako administrator rejestru PESEL, o czym przesądza art. 6 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, jest w myśl definicji administratora danych wyrażonej w art. 4 pkt 7 RODO organem publicznym, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, a w myśl art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności udostępnia z rejestru PESEL dane za pomocą urządzeń teletransmisji danych, w tym w drodze weryfikacji, oraz jeżeli udostępnienie dotyczy danych jednostkowych dla podmiotów, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 te same ustawy.

Nie można w tym miejscu pominąć faktu, co istotne w kontekście Organu jako administratora danych, że ustawodawca gwarancją dla prawidłowego zabezpieczenia danych PESEL przed nieuprawnionym wykorzystaniem uczynił ostatnie zdanie przepisu, zgodnie z

którym Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane. Podmiot ten nie może wykorzystać uzyskanych danych dla innych celów. Jeżeli zatem nieprawidłowo określił zakres swoich obowiązków wykonawczych w aspekcie zadań poruczonych mu w poleceniu przez Prezesa Rady Ministrów, to nie będzie to powodowało naruszenia danych osobowych, ponieważ zgodnie z prawem, dane te nie mogą być przetwarzane w innym celu niż zadeklarowany. Dodając do tego fakt, że operator wyznaczony nie jest przypadkowo, jak też dowolnie wybranym przez organ lub zakontraktowanym na wolnym rynku podmiotem, ale spółką, w której Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem i która posiada określone obowiązki w zakresie użyteczności publicznej, można domniemywać, że ustawodawca uwzględnił ten wyjątkowy charakter Poczty Polskiej S.A. jako gwaranta prawidłowości postępowania z przekazanymi mu danymi.

Resumując, ustawodawca miał w opinii Organu konstytucyjnej i systemowe prawo do określenia procedury przekazania danych na wniosek uprawnionego podmiotu w formie maksymalnie skróconej i ograniczonej do podstawowej formalnej weryfikacji wniosku, a w konsekwencji dokonana przez Organ wykładnia przepisu posiada przymiot jedynej uprawnionej i zgodnej z jego literalną treścią.

Ad. I.3 i II.2

Sąd I instancji oceniając zakres związania Poczty Polskiej Spółka Akcyjna decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia stwierdził, iż: „podziela w tym kontekście oceny sformułowane przez tut. Sąd w wyroku wydanym w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 992/20, kontrolującym legalność decyzji Prezesa RM.” Stwierdzenie to jest o tyle istotne, że stanowi zasadnicze założenie pozwalające Sądowi na ustalenie, że Organ nie powinien faktu obowiązywania decyzji w obrocie prawnym w zakresie polecenia zadań związanych z przygotowaniem przeprowadzenia wyborów uwzględnić i w konsekwencji ustalić, że Poczta Polska Spółka Akcyjna nie posiadała podstawy prawnej do wystąpienia z wnioskiem a ostatecznie, że Organ winien ów wniosek rozpatrzyć odmownie, chociaż jak wykazano w uzasadnieniu do naruszenia wymienionego w pkt I.4 Organ w dacie dokonania czynności udostępnienia danych o decyzji nie wiedział. Można zatem przypuszczać, że dla Sądu I instancji brak związania Organu decyzją Prezesa Rady Ministrów miał w rozpatrywanej sprawie znaczenie kluczowe.

W myśl art. 16 §1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

Decyzje ostateczne to w rozumieniu Kodeksu decyzje, od których nie służy odwołanie, a zatem te decyzje, które nie mogą być weryfikowane w administracyjnym toku instancji.

Decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności, które oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanej trybu postępowania (np. wyrok NSA z 14.04.2017 r., I OSK 1545/15, LEX nr 2289679). Ostateczna decyzja administracyjna jest wiążąca *erga omnes*, a więc również w stosunku do sądów administracyjnych (wyrok NSA z 10.09.2014 r., I OSK 229/13, LEX nr 1551287).

Zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z 19.05.1989 r., IV SA 90/89, Piż 1989/35: „Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jako wyjątek od określonej w art. 16 § 1 k.p.a. ogólnej zasady stabilności decyzji administracyjnych, następuje tylko wtedy, gdy bezspornie ustalone zostało istnienie przyczyny nieważności określonej w art. 156 § 1 k.p.a.,

a nie zachodzą przewidziane w art. 156 § 2 k.p.a. przesłanki stwierdzenia niezgodności decyzji z prawem”, podczas gdy przesłanki uchylecia lub zmiany decyzji nieostatecznych nie są sprecyzowane w przepisach Kodeksu, co oznacza, że takimi przesłankami mogą być zarówno względy praworządności, jak i celowości (słuszności). Dopuszczalność uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznych tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie zapewnia trwałość tych decyzji i przyczynia się do gwarantowania pewności obrotu prawnego. W nowszym orzecznictwie sądowym wskazuje się na konieczność szczególnie ostrożnego korzystania z tej instytucji i ograniczenie jej stosowania tylko do sytuacji wyjątkowych i w szczególnie uzasadnionych przypadkach (np. wyroki NSA: z 12.10.2010 r., II GSK 902/09, LEX nr 746320; z 9.09.2010 r., I OSK 372/10, LEX nr 745225, i z 21.09.2017 r., II OSK 83/16, LEX nr 2417975).”

W wyroku TK z 12.05.2015 r., P 46/13, LEX nr 1682732, podkreśla się, że: „Reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych [...]. Ma duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli. [...] Regułę trwałości decyzji uzasadniają [...] konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.”

Z przytoczonych niespornych stanowisk Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz komentatorów prawa wynika niezbicie, że decyzja ostateczna jest ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisane go trybu postępowania. Owa ważność dotyczy wszystkich podmiotów prawa, a zatem również sądów administracyjnych (wyrok NSA z 10.09.2014 r., I OSK 229/13, LEX nr 1551287).

Skoro Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie do momentu legalnego podważenia ważności decyzji jest związany jej treścią, to Sąd ten nie może założyć jej nieobowiązywania, jej nieważności li tylko na tej podstawie, że inny skład tego Sądu ustalił nieprawomocnie, że jest ona dotknięta nieważnością. Kwestia ta pozostaje sporną i nierozstrzygniętą, a decyzja Prezesa Rady Ministrów jest aktualnie ostateczna ważna i obowiązująca.

Skoro zatem decyzja jest ważna i wykonalna, to podmiot, na który mocą tejże decyzji nałożono określone obowiązki, jest zobligowany je wykonać. W tym samym zakresie Minister Cyfryzacji był zobowiązany wypełnić swoje obowiązki ustawowe i przekazać żądane dane operatorowi wyznaczonemu, któremu na mocy decyzji Prezesa Rady Ministrów polecono zadania w zakresie szeroko rozumianego organizowania wyborów. Zadania te, niezależnie od ogólności samej treści decyzji, z pewnością obciążały Poczta Polska S.A. i z pewnością nie było rolą Ministra Cyfryzacji dookreślanie ich zakresu. To operator wyznaczony odpowiada za prawidłowe wywiązanie się z nałożonych na niego obowiązków i posiada w tym zakresie określone narzędzia prawne zarówno pozwalające na dookreślenie obowiązków, jak również ich zakwestionowanie. Minister Cyfryzacji z kolei, zgodnie z brzmieniem obowiązujących w tym zakresie norm prawnych posiadał obowiązek zrealizowania żądania wniosku w ciągu dwóch dni roboczych.

Jeżeli Sąd I instancji przyjął, że dla rozstrzygnięcia sprawy niezbędnym jest zweryfikowanie ostatecznej decyzji w aspekcie jej ważności, to z pewnością winien zaczekać na ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie, w której rozstrzygnięcie sądu I instancji przywołał w uzasadnieniu. Do tego czasu bowiem pozostaje, podobnie jak wszystkie inne podmioty, związany treścią decyzji i nie może w zakresie ustalonego stanu faktycznego przyjąć ad hoc nieważności tego rozstrzygnięcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny tymczasem przyjął całkowicie pozaprawne założenie, że Organ miał obowiązek odmówić wykonalności ostatecznej decyzji Prezesa Rady Ministrów, ponieważ w opinii Sądu decyzja ta dotknięta jest wadą nieważności. Koncepcja zakładająca kontestowanie przez Organ ostatecznych i wykonalnych decyzji Prezesa Rady Ministrów i na tej podstawie odmawianie wykonania wniosku uprawnionego podmiotu wydaje się całkowicie sprzeczne z wynikającą z art. 16 § 1 kpa zasadą dotyczącą charakteru ostatecznego decyzji administracyjnych.

W konsekwencji zatem, skoro ustalenie ważności decyzji ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, a tak należy rozumieć wywód zawarty w uzasadnieniu Sądu, to w pełni celowe wydaje się zastosowanie art. 125 § 1 p.p.s.a. i zawieszenie postępowania, ponieważ rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania sądownoadministracyjnego.

Dla sądu kwestią wstępną jest takie zagadnienie, którego rozstrzygnięcie jest niezbędne dla sformułowania wypowiedzi, czy zaskarżony akt jest zgodny z prawem (VII wyrok WSA Warszawa z dnia 18-10-2019, SA/Wa 992/19).

Dla zastosowania art. 125 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z dnia 18-04-2019, II FSK 1914/17) koniecznym jest aby istniał związek między daną sprawą sądownoadministracyjną a innym postępowaniem, którego wynik będzie miał charakter prejudycjalny dla tej sprawy, która ma być zawieszona. Inaczej rzecz ujmując dla sądu administracyjnego kwestią wstępną jest wyłącznie takie zagadnienie, którego rozstrzygnięcie przez inny sąd bądź organ administracji jest niezbędne dla zrealizowania kompetencji ustrojowych i procesowych sądu administracyjnego w postaci dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu. Zasadniczo, z zagadnieniem wstępnym mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem kwestii prawnej.

Skoro rozstrzygnięcie Sądu w sprawie zależy od ważności decyzji w zakresie objętego nią polecenia podjęcia przez Poczta Polska Spółka Akcyjna zadań składających się na organizację wyborów Prezydenta RP, to tak określone zagadnienie wstępne powinno stanowić podstawę dla zawieszenia postępowania. Potencjalne uwzględnienie bowiem skargi kasacyjnej Prezesa Rady Ministrów od wyroku w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 992/20 spowoduje, że przyczyna, dla której Sąd I – instancji uznał czynność Organu za bezskuteczną, odpadnie. Co jednak najistotniejsze, na chwilę obecną legalność decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. nie została skutecznie zakwestionowana.

Ad. I.4

Ustalając zakres możliwych do zrealizowania przez Operatora pocztowego czynności, w ramach jego kompetencji związanych z przygotowaniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i odmawiając mu jednocześnie wynikającego z treści art. 99 u.s.i.w. prawa do przetwarzania danych zgromadzonych w rejestrze PESEL, Sąd I instancji w dużej mierze oparł swoje twierdzenia i ustalenia na nieprawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20, zapadłym w sprawie kontroli legalności decyzji Prezesa rady Ministrów z dnia z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020 w przedmiocie polecenia Poczcie Polskiej S.A. realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w trybie korespondencyjnym, stwierdzającym nieważność tej decyzji.

Skoro Sąd I instancji tak wiele miejsca w swoim uzasadnieniu poświęcił przedmiotowej decyzji wskazać w tym miejscu należy, że aczkolwiek decyzja ta nie stanowiła podstawy udostępnienia danych Uczestnikowi postępowania (m. in nie stanowiła załącznika do wniosku Uczestnika postępowania oraz Uczestnik postępowania nie powoływał się na tę decyzję, co wynika z dokumentów stanowiących akta administracyjne sprawy), a przetwarzanie przez Organ danych w rejestrze PESEL odbyło się na samoistnej podstawie art. 99 u.s.i.w., to w dacie realizacji czynności znajdowała się ona w obrocie prawnym, korzystała z domniemania legalności i podlegała wykonaniu. Decyzji ostatecznej służy bowiem domniemanie legalności, które oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanej trybu postępowania (np. wyrok NSA z 14.04.2017 r., I OSK 1545/15, LEX nr 2289679). Ostateczna decyzja administracyjna jest wiążąca erga omnes, a więc również w stosunku do sądów administracyjnych (wyrok NSA z 10.09.2014 r., I OSK 229/13, LEX nr 1551287).

Analiza uzasadnienia wyroku Sądu I instancji pozwala przyjąć, że ustalając stan faktyczny w przedmiotowej sprawie posiłkował się on ustaleniami dokonanymi przez inny skład sędziowski Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który orzekł w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., która nie miała bezpośredniego związku z przedmiotową sprawą, a przywołany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie VII SA/Wa 992/20 został zaskarżony skargą kasacyjną i nie jest prawomocny. Dopiero prawomocny wyrok zyskuje moc wiążącą, wyrażającą się w tym, że nikt nie może kwestionować faktu istnienia orzeczenia i jego treści. Konieczność respektowania tego, że odpowiedni sąd rozstrzygnął sprawę w określony sposób dotyczy nie tylko stron postępowania, w którym zapadło rozstrzygnięcie, jak też osób i podmiotów, które statusu strony w postępowaniu nie posiadały.

Zakres podmiotowy mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu wyznacza przepis art. 170 p.p.s.a. W myśl jego postanowienia, orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a wypadkach w ustawie przewidzianych, także inne osoby. Konkludując powyższe rozważania stwierdzić należy, że decyzja Prezesa Rady Ministrów nadal funkcjonuje w obrocie prawnym, a co za tym idzie Sąd I instancji orzekający w przedmiotowej sprawie nie powinien opierać swoich ustaleń na wyroku nie mającym przymiotu prawomocności.

Wydaje się natomiast, że Sąd I instancji przyznał prymat dowodowi z ustaleń poczynionych samodzielnie, ale nie w oparciu o dokumenty znajdujące się w aktach administracyjnych, w związku z czym przedmiotem swoich rozważań uczynił decyzję Prezesa Rady Ministrów i jej wpływ na czynności Organu związane z przetwarzaniem danych w rejestrze PESEL, stwierdzając m.in., że *„Nie ulega zatem wątpliwości, iż Organ nie miał podstaw do przyjmowani, iż sam fakt wejścia do obrotu prawnego decyzji Prezesa RM, wydanej na podstawie art. 11 ust.2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy COVID (...)”, a także że „oceniając znaczenie decyzji Prezesa RM dla spełnienia się przesłanek z art.99 u.s.i.w., Organ, związany zasadą legalizmu, miał obowiązek wziąć pod uwagę hierarchię aktów prawnych, tj. dostrzec, iż akt stosowania prawa, jakim jest decyzja administracyjna, nie mógł w żaden sposób uzupełniać, czy też rewidować ustawowo określonego reżimu przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęcie zatem, iż decyzja ta mogła odnosić się do jakichkolwiek kompetencji Uczestnika, odnoszących się do przeprowadzenia wyborów znajdowałoby uzasadnienie tylko w takiej sytuacji, w której stosowne kompetencje Uczestnika, nadające mu podmiotowość w procesie wyborczym, byłyby już przewidziane w*

ustawodawstwie wyborczym. Kompetencji takich w/w decyzja nie mogła zatem samodzielnie wykreować.”

Zatem jeszcze raz należy podkreślić, że Organ udostępniając dane, realizował wniosek Uczestnika postępowania złożony wyłącznie na podstawie art. 99 u.s.i.w. Organ przekazując nośnik z danymi również wskazał, w piśmie datowanym na dzień 22 kwietnia 2020 r., iż realizuje dyspozycję z art. 99 u.s.i.w. Informację o decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. Organ powziął z Oświadczenia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w sprawie pozyskiwania danych osobowych wyborców przez operatora pocztowego, zamieszczonego na stronie podmiotowej tego Organu w dniu 24 kwietnia 2020 r. W dniu 27 kwietnia 2020 r. Organ zwrócił się drogą mailową do Uczestnika postępowania o przekazanie kopii tej decyzji, którą w odpowiedzi, również drogą mailową, pozyskał. Wzmiankę dotyczącą decyzji Prezesa Rady Ministrów i wynikających z jej treści uprawnień Operatora wyznaczonego poczynił Organ w piśmie z dnia 4 maja 2020 r. stanowiącym odpowiedź na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 kwietnia 2020 r. (czyli po dacie przekazania przez Organ danych), jednakże i tu Organ nie wskazywał, że miała ona znaczenie dla przekazania danych w dacie dokonania czynności.

Ad. I.5

Przesądając o dopuszczalności drogi sądowej dla rozpoznania skargi Rzecznika Praw Obywatelskich, Wojewódzki Sąd Administracyjny nie wyjaśnił, poza przytoczeniem argumentów, które przedstawił Minister Cyfryzacji, i w konkluzji nadając im charakter przesłanek pozytywnych, dopuszczających kontrolę sądowo administracyjną dla czynności przekazania danych Uczestnikowi postępowania, żadnej własnej argumentacji w przedmiotowym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Minister Cyfryzacji wyczerpująco argumentował, iż w jego ocenie czynność materialno – techniczna, a *de facto* czynność sprowadzająca się do przeprowadzenia operacji o charakterze informatycznym na zbiorze PESEL nie jest czynnością, o której mowa w art. 3 §2 pkt 4 p.p.s.a. i tym samym nie może podlegać kontroli sądów administracyjnych.

W celu wygenerowania zbiorów danych w wymaganym we wniosku Poczty Polskiej S. A. zakresie i formacie, zostały opracowane (utworzone) dedykowane skrypty (oprogramowania). Skrypty te umożliwiły odczyt odpowiedniego zakresu danych (obywatele polscy, żyjący, zamieszkali w Polsce, pełnoletni na dzień planowanych wyborów) z bazy ORACLE, w której przechowywane są dane z rejestru PESEL oraz ich zapis w postaci plików tekstowych.

Faktyczna realizacja nałożonego na Ministra Cyfryzacji treścią art. 99 u.s.i.w. obowiązku nie cechowała się, w ocenie Organu, kwalifikatorami przesądzającymi o dopuszczalności skargi na taką czynność. Zdaniem doktryny akt lub czynność może stać się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, jeżeli zawiera pięć elementów:

- 1) nie jest decyzją administracyjną lub postanowieniem;
- 2) jest wydawany/wykonywany władczo;
- 3) podejmowany jest wyłącznie w sprawach indywidualnych i charakteryzuje się podwójną konkretnością, a więc jest skierowany do konkretnego adresata znajdującego się w określonej, jednostkowej sytuacji prawnej;
- 4) posiada publicznoprawny charakter, a więc jest sprawą z zakresu administracji publicznej;
- 5) skierowany jest do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie i służbowo organowi wydającemu akt;

6) dotyczy obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa.

Zgodnie z powyżej wyrażonymi przesłankami dany akt lub czynność, aby mogły stanowić przedmiot skargi powinny ustalać (odmawiać ustalenia), stwierdzać (odmawiać stwierdzenia), potwierdzać (odmawiać potwierdzenia) uprawnienia lub obowiązki określone przepisami prawa administracyjnego. Skarga z art. 3 § 2 pkt 4 nie może, w ocenie Organu, dotyczyć sytuacji, kiedy określone uprawnienia lub obowiązki wynikają wprost z przepisu prawa, jak ma to miejsce w przypadku art. 99 u.s.i.w. Zrealizowana przez Organ w myśl przywołanego artykułu czynność nie ustalała, nie stwierdzała oraz nie potwierdzała, a także nie odmawiała uprawnień lub obowiązków wyrażonych przepisami materialnymi.

Powyższe potwierdza wyrok NSA który stwierdził, że: aby uznać konkretną czynność za „inną czynność” z zakresu administracji w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. musi istnieć ścisły związek pomiędzy ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (oraz ich odmowami) a możliwością realizacji uprawnienia (lub obowiązku) wynikającego z przepisu prawa (por. post. NSA z 16.11.2006 r., II GSK 193/06, Legalis; post. NSA z 22.2.2012 r., I OSK 194/12, CBOSA).

Dla zobrazowania twierdzeń Organu warto przywołać tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lutego 2008 r. III SA/Łd 756/07, w myśl której wydanie tablic rejestracyjnych pojazdu (bądź ich wtórników) jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4; w sytuacji, gdy organ administracji uznaje, że nie zostały spełnione przesłanki ich wydania i powinien rozstrzygnąć o tym w odpowiednim piśmie.

Zgadzając się z powyższym twierdzeniem, przez analogię, stwierdzić należy, że zaskarżalną na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. czynnością byłoby ewentualne stwierdzenie przez Organ braku podstaw do wydania Poczcie Polskiej S. A. danych z rejestru PESEL i wydanie pisemnego rozstrzygnięcia w tym zakresie, które nie miałyby charakteru decyzji administracyjnej.

Ponownie podkreślić należy, że zrealizowana przez Organ czynność nie miała charakteru władczego. Formy władcze działania organów opierają się bowiem na władztwie, a zatem na możliwości jednostronnego rozstrzygnięcia przez organ o sferze praw i obowiązków drugiej strony stosunku prawnego oraz stosowania środków przymusu państwowego. Meritum władztwa należy upatrywać w możliwości ustalania sfery praw i obowiązków uczestników państwa (F. Longchamp). W doktrynie prawa administracyjnego wśród atrybutów władztwa administracyjnego wymienia się zazwyczaj: zdolność do autorytatywności (jednostronności) działania; oparcie w przymusie państwowym, bądź też podporządkowanie ma nastąpić pod sankcjami różnego rodzaju; oraz, domniemanie legalności/ważności danego działania (aktu).

Władczemu charakterowi czynności wykonanej przez Organ przeczy już sam charakter normy art. 99 u.s.i.w., który nakazuje Organowi określone zachowanie się, bez możliwości rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Dodatkowo przypomnieć należy, że z uwagi na fakt, iż art. 99 u.s.i.w. nie konkretyzował zakresu udostępnionych Uczestnikowi postępowania danych, działania organu musiały oprzeć się na współpracy z wnioskodawcą, przede wszystkim w celu ustalenia szczegółowego zakresu przetwarzanych danych tak, aby nie doszło do ich nadmiarowego przetwarzania przez Uczestnika postępowania.

Ad. II.3

Prócz aktualnych dla omawianego naruszenia twierdzeń i wywodów podniesionych w uzasadnieniu zarzutów do pkt I.1, I.2 i II.1 dodać należy, że art. 7 konstytucji RP zawiera

sformułowanie nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można jednak domniemywać gdyż konstruuje ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe). Wojewódzki Sąd Administracyjny uznając argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich przychylił się do jego stanowiska podnoszącego naruszenie przez organ zasady legalizmu, wskazując jednocześnie, że organy mają obowiązek podejmowania wyłącznie takich działań, do których upoważniają je przepisy prawa w zakresie ściśle w tych przepisach wyrażonym.

Artykuł 99 u.s.i.w. należy, w ocenie Organu, uznać za taką właśnie normę prawną. Minister Cyfryzacji udostępniając dane z rejestru PESEL wykonał czynność do której wykonania nie tylko upoważniał, ale zobowiązywał go przepis prawa. W ocenie Organu, jak już wykazano powyżej, art. 99 u.s.i.w. stanowił samodzielną przesłankę, legalizującą przetwarzanie danych przez Ministra Cyfryzacji. W momencie kiedy dane opuszczają rejestr PESEL Organ przestaje być ich administratorem, a za ich przetwarzanie odpowiada wyłącznie podmiot, któremu takie dane udostępniono. Zatem to na Uczestniku postępowania ciążył obowiązek przetwarzania pozyskanych od Ministra Cyfryzacji danych wyłącznie w celu wskazanym w treści przywołanego przepisu.

Komentowany przepis zobowiązywał Ministra Cyfryzacji jako administratora danych do przetworzenia danych z rejestru PESEL w celu przekazania danych Poczcie Polskiej, natomiast Uczestnika postępowania zobowiązywał do ich przetwarzania w celu określonym w przepisie. Jeżeli zatem, w myśl zasady legalizmu, organy mają postępować na podstawie i w granicach prawa to Minister Cyfryzacji wypełnił dyspozycję art. 99 u.s.i.w.

Z przepisów Konstytucji RP wynika, że podstawowym aktem normatywnym na podstawie, którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. „Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki” (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00).

Jak wskazują powyższe rozważania, z treści art. 7 Konstytucji RP wynika obowiązek określenia przez akt prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania dla danego organu z jednoczesnym zakazem domniemywania takich kompetencji oraz zakazem dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: „stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Zasady te odnoszą się w szczególności do kompetencji organów administracji publicznej prowadzących postępowania w sprawach podatkowych” (wyr. z 14.6.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 660).

Treść art. 99 u.s.i.w., w ocenie Organu, przesądzała o wyłącznej kompetencji Ministra Cyfryzacji do dokonania operacji przetwarzania danych w rejestrze PESEL celem ich przekazania Uczestnikowi postępowania i jednocześnie, obligatoryjny charakter sformułowania normy prawnej nie pozwolił na podjęcie działań innych niż wyrażone w tym przepisie.

W świetle powyższego nie można zgodzić się z argumentacją Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którą Organ winien był, realizując wniosek Uczestnika postępowania, złożony w trybie art. 99 u.s.i.w., stwierdzić w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo (Sąd I instancji nie wskazał tu podstawy takiego rozstrzygnięcia), że Uczestnikowi nie przysługują żadne kompetencje w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do realizacji których niezbędne byłyby dane z rejestru PESEL.

Bezsporne jest, że Minister Cyfryzacji, jako administrator danych osobowych przetwarzanych w rejestrze PESEL, zobowiązany jest przetwarzać zgromadzone w nim dane na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Oznacza to tyle, że przetwarzanie danych osobowych obywateli w rejestrze PESEL powinno odbywać się na podstawie przepisów prawa rangi ustawowej. Potwierdza to również art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”. Przepis nie wskazuje jakiego poziomu szczegółowości mają sięgać przepisy rangi ustawowej definiujące zasady, tryb i sposób gromadzenia i udostępniania danych. Przyjąć należy, że ustawy, które odnoszą się do funkcjonowania określonych rejestrów (rejestr PESEL Rejestr Dowodów Osobistych czy też centralna ewidencja pojazdów) zasady gromadzenia i udostępniania danych będą regulowały w sposób możliwie szczegółowy. Mają one bowiem zazwyczaj szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy, dotyczą całych katalogów danych oraz często niemożliwej do określenia liczby podmiotów uprawnionych do ich przetwarzania.

Przedmiotem ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 nie była regulacja dotycząca zasad przetwarzania danych w konkretnym rejestrze. Natomiast znajdująca się w niej regulacja art. 99 spełnia, w ocenie Organu, wszystkie nałożone na ustawodawcę obowiązki określone w art. 51 ust. 5 Konstytucji RP wskazujące, że ustawa ma określać zasady, tryb i sposób gromadzenia oraz udostępniania informacji. Przepis art. 99 u.s.i.w. w myśl tak wyrażonych nakazów reguluje kto, komu, w jaki sposób, w jakim terminie i z jakiego rejestru ma przekazać dane.

Zatem w ocenie Organu, wpisując się jednocześnie w rozwiązania systemowe dotyczące zasad funkcjonowania rejestru PESEL, stanowił on wystarczającą i samodzielną podstawę przetwarzania danych osobowych przez Ministra Cyfryzacji.

Ad. II.4

Przepisy art. 6 i 9 rozporządzenia RODO uszczegóławiają i nadają skonkretyzowaną normatywną treść sformułowanej w art. 5 lit. a zasadzie zgodności z prawem, innymi słowy zasadzie legalności przetwarzania. Przez pryzmat tej zasady w związku z przesłankami wskazanymi w art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia RODO ocenia się dozwolony charakter przetwarzania danych, odpowiednio zwykłych i szczególnych kategorii.

Wskazane w art. 6 RODO przesłanki korzystają z zasady równoprawności, co oznacza brak uprzywilejowania którejkolwiek z przesłanek oraz brak ich hierarchicznego uporządkowania. Zwrócić jednakże należy uwagę, że w doktrynie – na gruncie obowiązującej do tej pory ustawy o ochronie danych osobowych z 1997 r. – wskazywano, że przesłankę niezbędności przetwarzania dla celu realizacji obowiązku wynikającego z przepisu prawa należy stosować jednak przed innymi przesłankami. Z uwagi na fakt, że korelacja i zasadnicze brzmienie przesłanek legalizacyjnych nie uległo zmianie, wydaje się, że takie stanowisko zachowa aktualność również na gruncie rozporządzenia RODO.

Wskazana w art. 6 ust. 1 lit. c RODO podstawa dopuszczalności przetwarzania danych wymaga istnienia obowiązku określonego przepisami prawa. W doktrynie trawa spór dotyczący tego czy przepis prawa powinien wyraźnie regulować kwestie przetwarzania

danych, czy też wystarczy, jeżeli z przepisu prawa wynika obowiązek, do którego realizacji konieczne jest przetwarzanie danych, nawet jeśli przepis ten wyraźnie o przetwarzaniu danych nie wspomina.

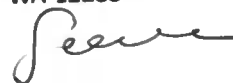
Literalna wykładnia przywołanego przepisu, a także jego wykładnia funkcjonalna wskazują na prawidłowość przyjęcia drugiego ze wskazanych powyżej stanowisk. Potwierdzeniem zasadności takiego ujęcia jest także okoliczność faktyczna polegająca na tym, że w wielu przypadkach brak jest szczegółowych przepisów odnoszących się wprost do przetwarzania danych, natomiast trudno byłoby zaakceptować pogląd, iż nie mogłyby być one podstawą do przetwarzania danych, ponieważ mogłoby to oznaczać faktyczne uniemożliwienie realizacji obowiązków nałożonych tymi przepisami. Argumentu na rzecz wskazanej powyżej interpretacji dostarcza również motyw 45 preambuły RODO, w którym stwierdzono, że „rozporządzenie nie nakłada wymogu, aby dla każdego indywidualnego przetwarzania istniało szczegółowe uregulowanie prawne. Wystarczyć może to, że dane uregulowanie prawne stanowi podstawę różnych operacji przetwarzania wynikających z obowiązku prawnego, któremu podlega administrator”.

W kontekście zgłoszonego przez Ministra Cyfryzacji, w skardze kasacyjnej, zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 lit c RODO uznać należy, że jednoznacznie wskazuje on na konieczność istnienia przepisu powszechnie obowiązującego prawa jako przesłanki legalizującej przetwarzanie danych osobowych. W ocenie organu takim przepisem jest niewątpliwie art. 99 u.s.i.w. Nie wprost, jednakże poprzez wskazanie, że „Operator wyznaczony (...) otrzymuje dane z rejestru PESEL”, przepis tak sformułowany kreuje obowiązek po stronie administratora rejestru PESEL – Ministra Cyfryzacji do przetwarzania danych osobowych znajdujących się w tym rejestrze i jednocześnie uprawnienie po stronie Poczty Polskiej S. A. do pozyskania danych z tego rejestru. Wykonanie przez Ministra Cyfryzacji operacji na rejestrze PESEL, wyodrębnienie zbioru danych, a następnie przekazanie go w usystematyzowany sposób, przez Organ, Poczcie Polskiej S. A. nie było niczym innym jak tylko wypełnieniem obowiązku nałożonego art. 99 u.s.i.w. na administratora.

W ocenie organu interpretacja przepisu RODO, dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, zgodnie z którą nie zwalnia on Organu z obowiązku wyczerpującego zbadania warunków i zakresu dopuszczalnego przetwarzania przeczy w zasadzie idei, samego funkcjonowania RODO w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z wolą unijnego ustawodawcy art. 6, w całości, reguluje problematykę zgodności z prawem przetwarzania danych, określaną jako dopuszczalność przetwarzania danych. Najprościej rzecz ujmując, art. 6 RODO wskazuje, kiedy przetwarzanie danych osobowych jest dozwolone. Zatem już samo istnienie w przepisach prawa krajowego normy stanowiącej podstawę przetwarzania danych jest przesłanką legalizującą dokonywanie operacji na danych osobowych.

W świetle powyżej przedstawionych argumentów skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy kasacyjne przewidziane w art. 174 pkt 1 p.p.s.a.

Inga Sarnecka
radca prawny
WA-12283



Załączniki:

- 1) 2 odpisy skargi kasacyjnej,
- 2) poświadczona za zgodność z oryginałem kopia pełnomocnictwa
- 3) dowód uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej.