



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodnicząca
Sędziowie

Sędzia WSA Anna Szymańska
Sędzia WSA Tomasz Wykowski (spr.)
Sędzia WSA Grzegorz Rząsa

po rozpoznaniu 26 lutego 2021 r. na posiedzeniu niejawnym
w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi **Rzecznika Praw Obywatelskich**
na czynność **Ministra Cyfryzacji** z dnia 22 kwietnia 2020 r.
w przedmiocie **udostępnienia spółce Poczta Polska S.A. danych osobowych z**
Rejestru PESEL

stwierdza bezskuteczność czynności z dnia 22 kwietnia 2020 r., polegającej na
udostępnieniu spółce Poczta Polska S.A. danych osobowych z Rejestru
PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność
dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska

Na oryginale właściwe podpisy



Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Jastrzębska

Starszy referent

UZASADNIENIE

I. W dniu 22 kwietnia 2020 r. Minister Cyfryzacji (dalej „Minister” albo „Organ”) udostępnił spółce Poczta Polska S.A. (dalej „Uczestnikowi”) dane osobowe z prowadzonego przez Ministra rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska (dalej „zaskarżona czynność” albo „udostępnienie danych”). Udostępnienie w/w danych Uczestnikowi nastąpiło poprzez wydanie nośnika informatycznego (1 płyta CD).

Przedmiotowa czynność została dokonana na wniosek Uczestnika z dnia 20 kwietnia 2020 r. (pismo nr D.WW-DZZ.0421.5.2020), powołujący się na art.99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARSCoV-2 (Dz.U. z 695), dalej „u.s.i.w.”, i realizację zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Udostępnione dane obejmowały (stosownie do informacji udzielonej przez Organ Rzecznikowi Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 4 maja 2020 r. nr BM-WOP.073.3.2020): 1) numer PESEL, 2) imię (imiona), 3) nazwisko oraz 4) w zależności od tego jakie dane osoba posiada zarejestrowane w rejestrze PESEL - aktualny adres zameldowania na pobyt stały, a w przypadku jego braku ostatni adres zameldowania na pobyt stały, a także adres zameldowania na pobyt czasowy. Nie przekazano informacji o datach zameldowania i wymeldowania, natomiast w przypadku adresu zameldowania na pobyt czasowy udostępniono informację o przewidywanej dacie pobytu pod adresem czasowym. Ponadto przekazano informacje o tym, czy osoba posiada aktualnie zarejestrowany wyjazd czasowy poza granice kraju (bez wskazywania kraju wyjazdu).

II. Pismem z dnia 15 maja 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej „Rzecznik”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej „Sądu”) skargę na w/w czynność Ministra, zarzucając, iż została ona dokonana z naruszeniem:

- art. 7 Konstytucji RP poprzez udostępnienie danych osobowych z rejestru PESEL bez odpowiedniej podstawy prawnej, co skutkuje naruszeniem konstytucyjnej

zasady praworządności, z której wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz

- art. 51 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 51 ust. 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez udostępnienie informacji o obywatelach bez podstawy prawnej.

Na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Rzecznik wniósł o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności, wnosząc jednocześnie, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu podniesionych zarzutów Rzecznik powołał następującą argumentację:

1. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji RP:

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną i karną osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa”.

Art.99 u.s.i.w. wsparcia wprowadził dwie przesłanki otrzymania przez operatora danych z rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej: 1) do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; 2) w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Pomędzy w/w przesłankami zachodzi relacja alternatywy rozłącznej.

Jak podkreśla się w doktrynie prawa zadania, o których mowa w określeniu „realizacja zadań”, opisane muszą być szczegółowo w innych ustawowych przepisach merytorycznych bądź innych ustawach, na podstawie których organy administracji rządowej mogą nakładać określone obowiązki w celu organizacji wyborów prezydenckich. Podobnie w wypadku „innych obowiązków” do ich nałożenia przez organy administracji rządowej konieczna jest odpowiednia podstawa ustawowa. We wniosku Uczestnika z dnia 20 kwietnia 2020 r. została wyraźnie

powołana przesłanka „realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

W dacie dokonania zaskarżonej czynności przez Ministra przepis art. 99 u.s.i.w. uniemożliwiał zrekonstruowanie normy postępowania organu administracji publicznej bez sięgania do innych norm ustawowych odnoszących się do organizacji wyborów. Nie istniały bowiem przepisy, które pozwalałyby na taką rekonstrukcję. Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827), która mogłaby stanowić źródło takiej normy została podpisana przez Prezydenta RP dnia 8 maja 2020 r. i weszła w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r.

Brak ustawowych przepisów prawa materialnego i proceduralnego dotyczących głosowania korespondencyjnego, uchwalonych zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, mających źródło w art. 2 Konstytucji RP, powoduje, że przekazanie danych Uczestnikowi spowodowało naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasad ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji RP). Analogiczne poglądy przedstawicieli doktryny zostały wyrażone w opinii dotyczącej udostępnienia danych ze spisu wyborców, ale w ocenie Rzecznika mają również zastosowanie do udostępniania danych na podstawie tego samego przepisu z rejestru PESEL.

Nawet przy zastosowaniu najbardziej przychylnych operatorowi wyznaczonemu metod wykładni art. 99 u.s.i.w. (wątpliwych z punktu widzenia metodyki wykładni), nie można przyjąć, że wydanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020, polecającej Uczestnikowi realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym (dalej także „decyzja Prezesa RM”) spowodowało zaktualizowanie się przesłanek określonych w tym przepisie i obowiązek udostępnienia danych. Decyzja administracyjna w dniu jej wydania (16 kwietnia 2020 r.) była niewykonalna i jej niewykonalność ma charakter trwały w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a., ponieważ poleciła ona adresatowi decyzji wykonanie zadania publicznego, do którego adresat decyzji nie posiadał kompetencji ustawowych.

Decyzja Prezesa RM, objęta odrębną skargą Rzecznika, wniesioną do tut. Sądu, została wydana z rażącym naruszeniem prawa, albowiem w dacie wydania decyzji organ ją wydający nie dysponował podstawą prawną do wydania Uczestnikowi polecenia przygotowania do organizowania wyborów prezydenckich w powszechnym trybie korespondencyjnym. Nadto, treść polecenia zobowiązała Uczestnika do przejęcia kompetencji zastrzeżonych na rzecz innych organów władzy publicznej, tj. organów wymienionych w Kodeksie wyborczym jako organów właściwych do przygotowania wyborów Prezydenta RP, co powoduje, że decyzja rażąco naruszyła prawo i była dla Uczestnika niewykonalna w chwili jej wydania (przesłanka do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, przewidziana w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.). Uczestnik nie posiada kompetencji, by wykonać polecenie, które skierował do niego, na podstawie wadliwej interpretacji prawa, Prezes RM.

Nie można przyjąć, iż legalność kwestionowanego udostępnienia danych Uczestnikowi wynika z art. 6 ust. 1 lit. c i e rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 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 (dalej jako „RODO”), w myśl którego to przepisu przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie kiedy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 RODO podstawa przetwarzania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO, musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Art. 99 u.s.i.w. nie stanowi takiej skutecznej podstawy.

Nie można podzielić wykładni art.99 u.s.i.w. zaproponowanej w piśmie Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 kwietnia 2020 r. oraz komunikacie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 24 kwietnia 2020 r., w myśl której do wydania danych na podstawie art. 99 u.s.i.w. wystarczy sam wniosek podpisany podpisem elektronicznym przez osobę upoważnioną do reprezentowania operatora wyznaczonego.

Nie można przyjąć, że na podstawie art. 99 u.s.i.w. operator wyznaczony może sięgać po dowolne dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej. Akceptacja tego przepisu

ustawowego jako samodzielnej podstawy przetwarzania danych osobowych doprowadzałaby do sytuacji, w której wyznaczony operator pocztowy mógłby dowolnie agregować dane zebrane w różnych rejestrach, a jedynym wymogiem dla takiego działania byłoby złożenie wniosku w formie elektronicznej.

2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 51 ust 2 Konstytucji w zw. z art. 51 ust. 5 oraz 31 ust. 3 Konstytucji:

Sytuacja, w której operatorowi jest przyznana nieograniczona możliwość agregacji danych z rejestrów publicznych sprzeczna jest również z systemowym podejściem do ochrony danych osobowych przyjętym w Konstytucji RP.

Artykuł 47 Konstytucji RP zawiera ogólne gwarancje ochrony prywatności, a art. 51 Konstytucji RP odnosi się bezpośrednio do aspektów ochrony prywatności związanych z przetwarzaniem informacji o jednostce. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, autonomia informacyjna jednostki, jest równoznaczna z prawem do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawem do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów (wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Wymogi odnośnie do dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw zostały określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wypadku prawa do prywatności informacyjnej zostały one doprecyzowane w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Ograniczenia te muszą być ustanowione w ustawie, nie mogą naruszać istoty wolności i praw i muszą służyć usprawiedliwionym konstytucyjnie celom. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się również, że wskazane w art. 31 ust. 3 oraz w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP klauzule ograniczające należy interpretować jako wyrażające zasadę przydatności, konieczności i proporcjonalności sensu stricto. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że proporcjonalność rozwiązań ograniczających prywatność jednostki ocenia się pod kątem potencjalnej agregacji danych, gdyż zjawisko to generuje określone ryzyka po stronie jednostki. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny: „Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której

wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu - ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym" (wyrok TK z 20 listopada 2002 r.. sygn. akt K 41/02).

Pogląd ten wskazuje na słuszność interpretacji, zgodnie z którą art. 99 u.s.i.w. nie może samodzielnie stanowić podstawy prawnej przetwarzania, w tym udostępniania danych osobowych. Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenie prawa do prywatności obywateli, w tym udostępnianie ich danych przez organ władzy publicznej może nastąpić jedynie na podstawie spełniającej określone wymagania.

Art. 51 Konstytucji RP kładzie szczególny nacisk na kształt ustawowych gwarancji proceduralnych przetwarzania informacji o jednostkach. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, ten rozbudowany przepis, odwołując się aż pięciokrotnie do warunku legalności - *expressis verbis* w ust. 1, 3, 4 i 5 oraz pośrednio przez powołanie się na zasadę demokratycznego państwa prawnego w ust. 2 - stanowi konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych. Zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Mając na względzie powyższe należy wskazać, że odczytanie art. 99 u.s.i.w. musi zostać dokonane przy uwzględnieniu systemowych rozwiązań ograniczających dopuszczalność przetwarzania danych osobowych obywateli. Nie może on zatem stanowić samodzielnej podstawy udostępniania danych.

III. W odpowiedzi na skargę, udzielonej w piśmie z dnia 19 czerwca 2020 r., Minister wniósł alternatywnie: 1) o odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. - jako niedopuszczalnej, 2) na wypadek uznania skargi za dopuszczalną – o oddalenie skargi. Na poparcie w/w wniosków Organ powołał następującą argumentację:

1. Skarga jest niedopuszczalna, albowiem kwestionowana czynność nie spełnia kryteriów czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., poddanej kognicji sądu administracyjnego. O ile działanie Ministra stanowiło czynność o charakterze materialno – technicznym, o tyle nie dotyczyło jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Stosownie do powyższego:

(i) Niewątpliwie przygotowanie (tj. przetworzenie przez administratora, za pomocą odpowiednich algorytmów, danych w rejestrze PESEL, aby uzyskać zbiór zawierający wyłącznie określone we wniosku dane), a następnie przekazanie tego zbioru uprawnionemu podmiotowi jest czynnością materialno - techniczną. Charakter czynności o zbliżonym charakterze został bowiem przesądzony w orzecznictwie sądowym: „ O ile udzielenie informacji z wojewódzkiej ewidencji pojazdów następuje w drodze czynności materialno-technicznej, o tyle odmowa jej udostępnienia powinna zapaść w formie decyzji administracyjnej” (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 10 października 2003 r., sygn. akt II SAB 4/03).

(ii) W piśmiennictwie prawniczym i w orzecznictwie sądowym formułuje się jednakże szereg dodatkowych wymogów, od których uzależnione jest poddanie czynności organu, nie stanowiącej aktu, kontroli sądowej. W szczególności czynności takie muszą być: (-) podejmowane w sprawach indywidualnych, (-) muszą mieć charakter publicznoprawny, (-) muszą także dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa. Czynność podlegająca kognicji sądu administracyjnego winna zatem ustalać (odmawiać ustalenia), stwierdzać (odmawiać stwierdzenia), potwierdzać (odmawiać potwierdzenia) określonych uprawnień lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego.

(iii) W wyniku dokonania zaskarżonej czynności nie doszło do uznania przez Organ jakiegokolwiek uprawnienia lub obowiązku Uczestnika, wynikającego z przepisu prawa, czy też do wykreowania jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa (nie doszło do skonkretyzowania sytuacji prawnej Uczestnika w jego indywidualnej sprawie). Organ dokonał zatem czynności o charakterze wyłącznie materialno – technicznym (w szczególności informatycznym), umożliwiającym realizację wniosku Uczestnika w taki sposób, aby Uczestnik otrzymał wyłącznie dane niezbędne do realizacji wskazanego przez siebie a przewidzianego w ustawie celu.

(iv) Czynność Ministra nie miała charakteru władczego, opierała się bowiem na współpracy pomiędzy Organem a Uczestnikiem, polegającej przede wszystkim na ustaleniu właściwego zakresu danych, które miały zostać być udostępnione, tak aby nie doszło do ich „nadmiarowego” przetwarzania przez Uczestnika.

2. Uzasadniając stanowisko co do bezzasadności skargi (na wypadek uznania przez Sąd jej dopuszczalności), Organ wskazał w szczególności, co następuje:

Art.99 u.s.i.w. bezsprzecznie legitymował Uczestnika do złożenia wniosku o udostępnienie danych z rejestru PESEL w celu w tym przepisie przewidzianym.

W art.99 u.s.i.w. zastrzeżono, iż adresatem wniosku Uczestnika jest Minister, a zatem ustawowo powołany administrator danych zgromadzonych w rejestrze PESEL (art. 6 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności), dodatkowo zobowiązany, jako organ administracji, do działania na podstawie i w granicach prawa. Fakt, iż podstawę prawną do udostępniania danych z rejestru PESEL stanowią co do zasady przepisy ustawy o ewidencji ludności, nie wyklucza udostępniania tych danych na podstawie regulacji szczególnych.

Przepisy ustawy o ewidencji ludności, regulujące materię udostępniania danych z rejestru PESEL, nakazują administratorowi udostępnienie danych (poprzez użycie w ustawie zwrotu „dane udostępnia się”) - w przypadku podmiotów ustawowo uprawnionych, którym dane udostępnia się do realizacji ich zadań ustawowych, w odróżnieniu od fakultatywnego udostępnienia danych innym podmiotom na podstawie art.46 ust.2 ustawy („dane mogą być udostępnione”). W art.99 u.s.i.w. ustawodawca przyjął podobną konstrukcję, wskazującą na obligatoryjność działań administratora danych zgromadzonych w rejestrze PESEL poprzez zastosowanie zwrotu „otrzymuje dane z rejestru PESEL”. Przepis ten nakłada ponadto na administratora przekazanie danych w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony był natomiast do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane.

Nietrafnie wywodzi Rzecznik, iż kwestionowane udostępnienie danych nastąpiło z naruszeniem przepisów Konstytucji RP. Z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji nie wynika bowiem kompetencja sądów i innych organów powołanych do stosowania prawa do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Tak więc do kompetencji organu administracji nie należy kontrola konstytucyjności obowiązujących przepisów prawnych. Organ administracji jest zatem zobowiązany do stosowania przepisów prawa administracyjnego, nie mając

umocowania do odmowy ich zastosowania z powołaniem się wyłącznie na normy konstytucyjne.

IV. W piśmie z dnia 11 lutego 2021 r. stanowisko w sprawie przedstawił Uczestnik, reprezentowany przez r. pr. Ingę Sarnecką, wnosząc, podobnie jak Minister, o odrzucenie, ewentualnie o oddalenie skargi. W piśmie powołano następującą argumentację:

(i) Wystąpienie przez Uczestnika do Ministra, na podstawie art.99 u.s.i.w., o udostępnienie danych z rejestru PESEL, nastąpiło w następstwie wydania przez Prezesa Rady Ministrów decyzji z dnia 16 kwietnia znak BPRM.4820.2.3.2020, polecającej Uczestnikowi realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym.

(ii) Już sama literalna treść art.99 u.s.i.w. jasno stanowi, że organ ma obowiązek przekazać (udostępnić) dane operatorowi.

(iii) W art.99 u.s.i.w. wskazano, iż przesłanki do udostępnienia danych z rejestru stanowi okoliczność, że wnioskowane dane są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, bądź że dane są potrzebne w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Przesłanki te nie mają charakteru rozłącznego, albowiem celem ustaw wprowadzanych szybko w czasie epidemii jest uproszczenie funkcjonowania państwa i zapewnienie ciągłości usług świadczonych na rzecz obywateli, oraz gwarantujących zachowanie ich praw.

(iv) Z ostrożności należy jednak zauważyć, że wystąpienie przez Uczestnika z wnioskiem o dane i będąca konsekwencją tego wniosku czynność mogą zostać uznane za mające bezpośredni związek z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem przed planowanym przeprowadzeniem wyborów w trybie korespondencyjnym Prezes Rady Ministrów zobligował Uczestnika do podjęcia określonych działań przygotowawczych. Składając wniosek Uczestnik nie oświadczył jednakże, że złożenie wniosku ma związek z przeprowadzaniem wyborów w trybie korespondencyjnym. Zatem fakt nieobowiązania przepisów o głosowaniu korespondencyjnym, w dacie wnioskowania przez Uczestnika o udostępnienie danych osobowych z rejestru PESEL oraz spisów wyborców, jest irrelevantny,

natomiast sam planowany wówczas proces wyborczy, zakładający jego korespondencyjny charakter był zadaniem niezwykle złożonym i wymagającym od operatora wszechstronnego zaplanowania i przygotowania się do jego przeprowadzenia.

(v) Sam fakt złożenia przez Uczestnika wniosku o udostępnienie danych, oparty na wyraźnym upoważnieniu ustawowym, nie narusza prawa, w tym w szczególności nie może stanowić naruszenia przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 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/W (dalej „RODO”).

(vi) Samo złożenie w/w wniosku przez Uczestnika nie przesądzało o obowiązku ich udostępnienia przez administratora danych, ani nie stanowiło przetwarzania danych - a tym samym czynność wystąpienia o ich przekazanie nie może podlegać ocenie zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych. Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (Decyzja Prezesa UODO ZSZZS.440.108.2019) wniosek o udostępnienie danych „powinien być tak skonstruowany, aby administrator danych osobowych mógł dokonać oceny, czy pozyskanie danych osobowych oraz ich udostępnienie nie naruszy przepisów prawa. Wniosek winien być zatem umotywowany, tj. wskazywać podstawę prawną, zakres żądanych danych osobowych oraz w sposób wiarygodny uzasadniać potrzebę ich pozyskania. To na administratorze danych osobowych ciąży bowiem szczególne obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych, jak obowiązki wynikające z art. 24 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 RODO, dotyczące dołożenia szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą i zapewnienia, aby dane te były przetwarzane zgodnie z prawem (art. 5 ust. 1 lit. a) oraz merytorycznie poprawne (art. 5 ust. 1 lit. d) i adekwatne (art. 5 ust. 1 lit. c) w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane”. Obowiązkiem administratora danych osobowych jest ocena wniosku o udostępnienie danych zgodnie z przywołanymi kryteriami. Administrator danych osobowych, w przypadku uzasadnionych wątpliwości, może odmówić udostępnienia wnioskowanych danych albo wystąpić do organu ochrony danych osobowych. Poczta składając wniosek do Ministra, wskazała podstawę prawną uzasadniającą pozyskanie danych osobowych z rejestru PESEL.

(vii) W świetle art.6 ust.3 RODO art.99 u.s.i.w. stanowił wystarczającą podstawę do przetwarzania danych osobowych w warunkach określonych w art.6 ust.1 lit.c RODO (przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem, jeżeli jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze). Organ administracji nie miał umocowania do dokonywania oceny prawidłowości obowiązującego przepisu ustawowego.

(viii) Zarówno Minister, jak i inni administratorzy danych (ponad 500 organów gmin, prowadzących spisy wyborców) nie mieli wątpliwości co do posiadania przez Uczestnika interesu oraz istnienia podstawy prawnej, uzasadniającej złożenie wniosku. Posiadanie interesu prawnego uzasadniało przetwarzanie uzyskanych danych osobowych zgodnie ze wskazanym we wniosku celem.

(ix) Zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1397 z późn. zm.) dane z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców (na podstawie których prowadzone są rejestry wyborców) mogą być udostępnione „osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykazą w tym interes prawny”. Nawet gdyby uznać, iż u.s.i.w. jest sprzeczna z Konstytucją, to przywołany przepis u.e.l. stanowił dostateczną podstawę prawną do wystąpienia przez Uczestnika z wnioskiem o udostępnienie danych, a następnie do dokonania czynności przez Organ.

(x) Uprawnienie Uczestnika zostało potwierdzone w stanowiskach: 1) Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (Oświadczenie Prezesa UODO ws. pozyskiwania danych osobowych wyborców przez operatora pocztowego" <https://uodo.gov.pl/pl/138/1508>), 2) Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z dnia 23 kwietnia 2020 roku, znak: ZPOW-421-10/20, skierowane do Komisarzy Wyborczych) oraz Prezesa Rady Ministrów, gdzie też organy w sposób jasny wskazały że Uczestnik był uprawniony do powoływania się na art. 99 u.s.i.w

(xi) Uwzględnienie wniosków o udostępnienie danych osobowych (tj. wniosku z dnia 20 kwietnia 2020 roku skierowanego do Ministra oraz wniosków z dnia 23 i 24 kwietnia 2020 r., skierowanych do właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego pozostawało w wyłącznej dyskrekcji poszczególnych administratorów danych i nie stanowiło przetwarzania danych osobowych. Jeżeli w ogóle można uznać, że Uczestnik przetwarzał dane, to miał on podstawę prawną przetwarzania danych osobowych pozyskanych z rejestru PESEL. Jak wykazano powyżej nie

sposób uznać czynność za nie znajdującą podstawy prawnej w powszechnie obowiązujących przepisach i bezskuteczną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

V. Sąd rozpoznał skargę na czynność Organu z racji sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na kontrolowaniu działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych - t.j. Dz.U z 2019, poz. 2167).

W myśl art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2325), zwanej dalej "p.p.s.a.", kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730, 1133 i 2196), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, 730, 1520, 1556 i 2200), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw).

Z art. 8 § 1 i 50 § 1 p.p.s.a. wynika, iż Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim postępowaniu Rzecznikowi przysługują prawa strony.

W myśl art. 53 § 2 p.p.s.a. jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę.

W myśl art. 53 § 3 p.p.s.a. w sprawach wskazanych w § 1 i 2 prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w

terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania w sprawach, o których mowa w § 2a.

Stosownie zaś do treści art. 119 pkt 2 p.p.s.a, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (w niniejszej sprawie ani Organ ani Uczestnik, powiadomieni o stosownym wniosku skarżącego Rzecznika, zawartego w skardze, nie zgłosili w/w żądania).

Stosownie do art.120 p.p.s.a w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie do art.146 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą lub odmowę wydania opinii zabezpieczającej albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 stosuje się odpowiednio.

Skargę należało uwzględnić, tj. stwierdzić bezskuteczność zaskarżonej czynności Ministra, albowiem została ona wydana z naruszeniem przepisów prawa, obowiązujących w dacie jej dokonania.

VI. Kontrola legalności zaskarżonej czynności Organu prowadzi do następujących wniosków:

1. Przedmiotem kontroli Sądu jest czynność dokonana przez Organ w dniu 22 kwietnia 2020 r., polegająca na udostępnieniu Uczestnikowi (poprzez wydanie nośnika danych informatycznych) danych z rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska. Udostępnienie w/w danych nastąpiło z powołaniem się przez Organ na art.99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARSCoV-2 (u.s.i.w.) na wniosek Uczestnika, wskazujący, iż wnosi o to udostępnienie w związku z realizacją zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W pierwszej kolejności Sąd stwierdza, iż rozpatrywana sprawa należy do właściwości sądu administracyjnego, jako wywołana skargą na czynność z zakresu

administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art.3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie można zatem przychylić się do stanowiska Organu, iż kwestionowana czynność stanowi wprawdzie formę działania z zakresu administracji publicznej, niemniej nie dotyczy uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa.

Odnotować w tym kontekście należy, iż regulację art.3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. postrzega się w piśmiennictwie prawniczym jako co do zasady poszerzającą zakres kontroli sądów administracyjnych nad czynnościami organów administracji w zestawieniu z art.16 ust. 1 pkt 4 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. nr 74, poz. 368), z którego to przepisu wynikało, iż przedmiotem kontroli sądowej mogły być wyłącznie takie „inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej”, które jednocześnie dotyczyły „przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa” (por. Bogusław Dauter, Andrzej Kabat, Małgorzata Niezgódka - Medek, „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz” LEX/el. 2019 - i powołane tam głosy doktryny). Jak dalej podkreśla komentator „Treść komentowanego przepisu wskazuje także, że akt lub czynność muszą dotyczyć uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Konieczne więc jest odniesienie takiego aktu lub czynności do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa uprawnienie lub obowiązek. B. Adamiak wskazuje, że akty i czynności podejmowane są na podstawie przepisów prawa, które nie wymagają autorytatywnej konkretyzacji, lecz jedynie potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa (B. Adamiak, Z problematyki..., s. 18).”.

W kontekście niniejszej sprawy stwierdzić należy, że czynność podjęta przez Organ na podstawie art.99 u.s.i.w., polegająca na udostępnieniu Uczestnikowi danych z rejestru PESEL, stanowiła operację na danych osobowych, a zatem przetworzenie danych osobowych w rozumieniu art.4 pkt 2 RODO. Czynność ta odnosiła się zatem zarówno do uprawnień Uczestnika do uzyskania danych z rejestru PESEL, które przepis ten literalnie przewidywał, jak i do obowiązków i uprawnień osób, których dane z rejestru PESEL zostały Uczestnikowi udostępnione, wynikających z szeroko rozumianego reżimu ochrony danych osobowych. Prawnym następstwem dokonania kwestionowanej czynności przez Organ jest bowiem powstanie po stronie osób, których dane przekazano: a) obowiązku znoszenia stanu

(objętego domniemaniem legalności), w którym Uczestnik, tj. podmiot inny niż ustawy administrator danych z rejestru PESEL, dysponuje tymi danymi, b) uprawnienia do żądania stosownej ochrony zarówno przed samym udostępnieniem danych Uczestnikowi (ex post), jak i przed ewentualnie niezgodnym z prawem dalszym przetwarzaniem uzyskanych danych przez Uczestnika.

Przesądzenie niniejszym istnienia drogi sądowej do rozpoznania skargi Rzecznika na w/w czynność Ministra upoważnia Sąd do przeprowadzenia kontroli jej legalności, tj. do ustalenia, czy czynność ta była zgodna z przepisami prawa, obowiązującymi w dacie jej dokonania. Stosownie do powyższego:

2. Zasady udostępniania danych z rejestru PESEL przedstawiały się w dacie dokonania zaskarżonej czynności następująco:

2.1. Udostępnianie danych z rejestru PESEL następowało (i następuje obecnie) w trybie i na zasadach uregulowanych w art.45 – 58 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tj. Dz.U. z 2019 r., poz.1397), dalej „u.e.l.”.

Przepisy te rozdzielają kompetencje w tym zakresie pomiędzy ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz organy gmin.

Z art. 50 ust.1 pkt 1 u.e.l. wynika zatem, iż właściwość ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia danych z rejestru PESEL zachodzi w przypadku udostępniania danych za pomocą urządzeń teletransmisji danych, w tym w drodze weryfikacji, a w przypadku danych jednostkowych, jeżeli udostępnienie następuje na rzecz jednostek organizacyjnych, w celach badawczych, statystycznych, badania opinii publicznej (jeżeli po wykorzystaniu dane te zostaną poddane takiej modyfikacji, która nie pozwoli ustalić tożsamości osób, których dane dotyczą).

Właściwość organów gmin ogranicza się natomiast do udostępnienia danych o charakterze jednostkowym na rzecz podmiotów, o których mowa w art. 46 ust. 1 i 2 pkt 1 i 3 ustawy (art.50 ust.1 pkt 2 u.e.l.).

2.2. Z dniem 18 kwietnia 2020 r. wszedł jednakże w życie art.99 u.s.i.w., stanowiący, co następuje: „Operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy

administracji rządowej. Dane, o których mowa w zdaniu pierwszym, przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane.”.

Przepis ten należy zakwalifikować jako uregulowanie szczególne w odniesieniu do ogólnego trybu i zasad udostępniania danych z rejestru PESEL, przewidzianego we wskazanej wcześniej u.e.l., umożliwiające niezwłoczne uzyskanie przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe danych z rejestru PESEL, potrzebnych: 1) do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź 2) w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej.

2.3. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż do udostępniania danych z rejestru PESEL na jakiegokolwiek podstawie ustawowej ma zastosowanie rozporządzenie RODO, chroniące podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych (art.1 ust.2).

Z art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO wynika, iż przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie kiedy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 3 RODO podstawa przetwarzania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO, musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator.

Przyjęcie, iż art.99 u.s.i.w. co do zasady stanowił wskazaną w art.6 ust.3 RODO podstawę do przetwarzania danych w celach wskazanych w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO nie zwalniało jednakże administratora rejestru PESEL (podobnie, jak i objętych przepisem innych organów administracji publicznej, prowadzących spisy lub rejestry) z obowiązku wyczerpującego zbadania warunków i zakresu dopuszczalnego przetwarzania (tj. udostępnienia danych Uczestnikowi).

3. Odniesienie w/w uwarunkowań prawnych do stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy prowadzi do wniosku, iż zaskarżona czynność jest wadliwa albowiem została podjęta z naruszeniem przez Organ art.99 u.s.i.w., polegającym na udostępnieniu Uczestnikowi danych z rejestru PESEL w sytuacji, w której wbrew wymaganiom w/w przepisu brak było podstaw do uznania, iż dane te były potrzebne

Uczestnikowi do zadeklarowanej przez niego we wniosku realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W dacie dokonania zaskarżonej czynności przez Organ (tj. w dniu 22 kwietnia 2020 r.) Uczestnikowi nie przysługiwały bowiem żadne własne kompetencje w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do wykonania których potrzebne były udostępnione przez Ministra dane.

Jednocześnie na żadnym etapie sprawy Uczestnik nie powoływał się na fakt, a przede wszystkim nie wykazał, iż udostępnione dane miałyby mu być potrzebne (stosownie do przewidzianej w przepisie alternatywy) w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej (tj., jak trafnie wskazał Rzecznik, obowiązków innych niż obowiązki związane z organizacją wyborów prezydenckich).

Ponadto stwierdzić należy brak podstaw do przyjęcia, iż kwestionowanemu udostępnieniu danych Uczestnikowi, naruszającemu art.99 u.s.i.w., nie można ostatecznie przypisać prawnej wadliwości, albowiem udostępnienie to miałyby spełniać wymagania, przewidziane w przepisach regulujących udostępnianie danych z rejestru PESEL na zasadach ogólnych (tj. w przepisach u.e.l.). Tego rodzaju wymagania nie zostały bowiem również spełnione.

W/w oceny zostały sformułowane przez Sąd w oparciu o następujące przesłanki:

3.1. Trafnie wskazał Rzecznik, iż organy administracji są związane zasadą legalizmu, zapisaną w art.7 Konstytucji RP oraz art.6 k.p.a. Z zasady tej wynika obowiązek podejmowania przez organy wyłącznie takich działań, do których upoważniają je przepisy prawa i to w zakresie ściśle w tych przepisach zastrzeżonym.

Przywołane przepisy stanowią zatem ważną dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje zarówno rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych (zob. TK – K 20/01), jak i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej (zob. TK – postanowienie z 9 maja 2005 r., Ts 216/04). Ten ostatni zakaz wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo. – por. Piotr Tuleja (red.) „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” WKP 2019 - stan prawny: 20 września 2019 r.).

Z powyższego wynika, iż zasadnicze znaczenie w procesie stosowania prawa przez organ administracji publicznej ma dokonanie przezeń prawidłowej wykładni

przepisów prawa, stanowiących umocowanie do podejmowania władczych działań w stosunku do podmiotów hierarchicznie im niepodporządkowanych, które to działania miałyby dotyczyć uprawnień i obowiązków tych podmiotów, wynikających z przepisów prawa.

Jak trafnie skonkludowano w wyroku NSA z dnia 8 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1688/14, publ. CBOSA: „Wykładnią prawa jest operacja myślowa nie ograniczająca się do wykładni jednego przepisu (zwłaszcza ograniczona jedynie do wykładni językowej), lecz operacja w toku której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów (M. Zieliński: Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego, WN UAM 1972 s. 26 i n.; Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, LexisNexis 2012 s. 47 i n., M. Zieliński, Wykładnia; Z. Ziemiński, Logika praktyczna, PWN 2002 s. 230). Podstawą orzekania przez organy stosujące prawo nie jest przepis prawny, lecz norma prawna, w praktyce wywiedziona z szeregu przepisów prawnych. W punkcie V ppkcie 9 uzasadnienia wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że normę prawną rekonstruuje się zawsze z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego koniecznym jest więc sięgnięcie do zasad wykładni, zgodnie z którymi znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania (kontekst językowy), ale także od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego szeregu wyznaczników pozajęzykowych, takich jak cele, funkcje regulacji prawnej i przekonania moralne (L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów - komentarz, Toruń 2002 r.s. 77).”.

Należy w tym aspekcie wskazać m.in. na dyrektywę wykładni systemowej, w myśl której należy w taki sposób ustalać znaczenie interpretowanej normy prawnej, aby przy rozstrzygnięciu danej sprawy nie wystąpiła sprzeczność treści między normą skonstruowaną na gruncie przepisów prawa a inną normą prawną należącą do danego systemu prawa. Wynika stąd, iż ustawowe upoważnienie oznaczonego organu do podejmowania danej władczej formy działania w stosunku do podmiotów spoza administracji umocowuje wprawdzie organ do kształtowania uprawnień i obowiązków administracyjnych w/w podmiotów w zakresie w tym przepisie przewidzianym, niemniej zakres ten należy wyklądać w sposób zapewniający spójność systemu prawa.

3.2. Stwierdzić należy, iż w/w dyrektywy nie zostały zastosowane przez Organ przy dokonywaniu wykładni normy wynikającej z art.99 u.s.i.w. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, aby dane objęte wnioskiem Uczestnika o udostępnienie były „potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Sąd zatem w pełni przychyła się do stanowiska skargi, iż rekonstrukcja przez Organ normy prawnej, mającej wynikać z art.99 u.s.i.w., konieczna do ustalenia precyzyjnego zakresu uprawnień Uczestnika i kompetencji Ministra, które ewentualnie mogłyby być realizowane w oparciu o art.99 u.s.i.w., nie mogła opierać się na założeniu, iż przepis ten samodzielnie i arbitralnie, tj. w oderwaniu od innych uregulowań systemu prawa, upoważniał Organ do udostępnienia Uczestnikowi danych z rejestru PESEL, czy też, że wystarczającą podstawą do udostępnienia tych danych mogło być w szczególności:

1) samo zadeklarowanie przez Uczestnika, że dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (bądź też hipotetyczne zadeklarowanie, iż dane te są potrzebne w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej) ewentualnie;

2) wydanie przez Prezesa RM, na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r., decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020, polecającej Uczestnikowi realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym.

Trafnie zatem argumentuje Rzecznik, iż legalność udostępnienia Uczestnikowi w dniu 22 kwietnia 2020 r., na podstawie art.99 u.s.i.w., danych osobowych z prowadzonego przez Organ rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska, była bezwzględnie uzależniona od ustalenia przez Organ, iż w dacie tej Uczestnik posiadał ustawowo określone kompetencje w zakresie realizacji takich zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które uzasadniały dysponowanie w/w danymi, ewentualnie, że na Uczestniku spoczywały wówczas jakiegokolwiek inne obowiązki

nałożone przez organy administracji rządowej, które również uzasadniałyby dysponowanie przez Uczestnika danymi z rejestru PESEL.

Oznacza to, iż przy rekonstrukcji normy wynikającej z art.99 u.s.i.w. Organ był zobligowany do uwzględnienia w szczególności przepisów regulujących w dacie dokonania zaskarżonej czynności zasady przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i ewentualnie przewidziane tam kompetencje i zadania Uczestnika.

3.3. Zasygnalizowana wyżej niedopuszczalność przyjęcia, iż, samoistną podstawą do wywodzenia, iż w dacie dokonywania zaskarżonej czynności przez Organ, tj. w dniu 22 kwietnia 2020 r., Uczestnikowi przysługiwały kompetencje do realizacji zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uzasadniające uzyskanie przez niego, na podstawie art.99 u.s.i.w., danych z rejestru PESEL, stanowi sam fakt wydania decyzji Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., wynika z następujących przyczyn:

(i) W pierwszej kolejności stwierdzić w tym kontekście należy, iż w art.99 u.s.i.w. nie wskazano, iż przesłanką obligującą Organ do udostępnienia Uczestnikowi danych z rejestru PESEL na potrzeby realizacji zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów prezydenckich jest sam fakt wydania Uczestnikowi stosownego polecenia przez organ administracji rządowej w trybie przepisów ustawy o COVID. W przepisie tym nie wskazano zatem, iż udostępnienie danych następuje „na podstawie”, „w celu wykonania” czy też „po przedłożeniu” przez Uczestnika tego rodzaju polecenia. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Organ nie miał podstaw do przyjmowania, 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 o COVID. zobowiązywał go do uwzględnienia wniosku Uczestnika, zwalniając jednocześnie z obowiązku samodzielnego ustalania, tak jak tego wymagał art.99 u.s.i.w., czy żądane dane są potrzebne Uczestnikowi do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

(ii) Dalej, Organ nie mógł także przyjąć, iż wprowadzie nie jest zobowiązany do uwzględnienia wniosku Uczestnika w racji samego formalnego wejścia w/w decyzji Prezesa RM do obrotu prawnego, niemniej sam fakt, iż decyzją tą polecono Uczestnikowi realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, przesądza o konieczności uznania, iż Uczestnik został skutecznie umocowany do realizacji takich zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dla których wykonania niezbędne jest dysponowanie danymi z rejestru PESEL, objętymi wnioskiem o udostępnienie (zwłaszcza w sytuacji, w której w/w decyzja Prezesa RM w żaden sposób nie odnosiła się do kwestii udostępniania przedmiotowych danych).

(iii) Należy zatem kategorycznie podkreślić, iż to na Organie, zobligowanym do oceny spełnienia się hipotezy art.99 u.s.i.w., spoczywał obowiązek autonomicznego ustalenia, w jakiej sytuacji dopuszczalne jest uznanie, iż dane, o udostępnienie których wystąpił Uczestnik, są mu potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jakkolwiek w oczywisty sposób ocena ta obejmowała również ustalenie skutków prawnych, jakie w tym zakresie mogły wynikać z wydania decyzji Prezesa RM, niemniej w ramach powyższego Organ był zobowiązany wziąć pod uwagę zarówno status tego aktu, jak i przedmiot jego regulacji. Abstrahując w tym miejscu od samego wyniku kontroli legalności w/w decyzji, dokonanej w wyroku tut. Sądu z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20 (stwierdzającej nieważność tego aktu), stwierdzić jednoznacznie należy, iż 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.

(iv) Oznacza to, iż przy ocenie, czy dane objęte wnioskiem o udostępnienie są potrzebne Uczestnikowi do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Organ miał obowiązek ustalić, czy obowiązujące wówczas ustawodawstwo wyborcze powierzało Uczestnikowi tego rodzaju zadania, związane z procesem wyborczym, które wymagają dostępu Uczestnika do danych osobowych z rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli

polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska. Z odpowiedzi Organu na skargę Rzecznika wynika, iż oceny takiej Organ nie przeprowadził.

3.4. Analiza ustawodawstwa wyborczego, obowiązującego w dacie dokonania zaskarżonej czynności przez Organ, w tym w szczególności ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz.684), dalej „k.w.”, prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż ustawodawstwo to 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 pierwszej kolejności stwierdzić należy, iż istnienia tego rodzaju kompetencji w dacie dokonania czynności Organu nie można wywodzić z przepisów wcześniej uchwalonej ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827), albowiem akt ten wszedł w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r. (a zatem po dokonaniu zaskarżonej obecnie czynności). „Zgodnie z zasadą ogólną praworządności (art. 6 k.p.a.), mającą walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez organy administracji na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania przez dany organ) stanu prawnego.” – por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 3977/18, publ. CBOSA.

Odnotować należy, iż w dacie dokonania czynności przez Organ (22 kwietnia 2020 r.) nie istniała prawna możliwość przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym (a w związku z zamiarem przeprowadzenia tego rodzaju wyborów wydana została decyzja Prezesa Rady Ministrów). Co prawda w dacie tej nadal obowiązywał rozdział 6a k.w., w którym przewidziano szczególne prawo niektórych wyborców (tj. wyborców z niepełnosprawnościami, wyborców przebywających w obowiązkowej kwarantannie, izolacji, izolacji domowej oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 rok życia) do głosowania korespondencyjnego w wyborach, niemniej na mocy art.102 pkt 4 u.s.i.w. stosowanie tych przepisów zostało wyłączone w okresie stanu epidemii.

Abstrahując nawet od powyższego (w art.99 u.s.i.w. nie zastrzeżono bowiem, że przewidziane tam udostępnienie Uczestnikowi danych z rejestru PESEL musi mieć związek wyłącznie z wyborami przeprowadzanymi w trybie korespondencyjnym), stwierdzić należy, iż zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego wszystkie czynności organizacyjne, zmierzające do przeprowadzenia wyborów zastrzeżono do kompetencji urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych. Operator pocztowy pełni w tym zakresie wyłącznie zadania techniczne, związane z dostarczeniem zaadresowanej już wcześniej przesyłki, pozostające w granicach realizacji jego zwykłych usług pocztowych. Sąd 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. Zgodnie zatem z art. 187 § 2 k.w. to do zadań Krajowego Biura Wyborczego należy zapewnienie warunków organizacyjno - administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendów w zakresie określonym w kodeksie oraz w innych ustawach. Natomiast wybory Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzają (art. 294 § 1 k.w.) Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze. W dniu dokonania kwestionowanej obecnie czynności Ministra obowiązywały zatem przepisy, które Państwowej Komisji Wyborczej - jako jednemu uprawnionemu podmiotowi - powierzały obowiązki obejmujące "realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów" i to w jakimkolwiek, wówczas możliwym prawnie, trybie. Brak było zatem przepisów skutecznie zlecających czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Uczestnikowi, a w efekcie do faktycznej zmiany prawa obowiązującego (ustawy Kodeks wyborczy) poprzez wydanie decyzji o podjęciu i realizacji przez jakikolwiek inny podmiot niż Krajowe Biuro Wyborcze, niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. i to w trybie nieprzewidzianym ustawą, tj. w "trybie korespondencyjnym".

3.5. W świetle powyższych okoliczności uznać należy, iż Organ, do którego wpłynął wniosek Uczestnika o udostępnienie na podstawie art.99 u.s.i.w. danych z rejestru PESEL, potrzebnych do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej, winien był stwierdzić w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo, że: 1) Uczestnikowi nie przysługują żadne

kompetencje (zadania) w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do realizacji których niezbędne byłoby udostępnienie w/w danych, 2) na Uczestnika nie zostały nałożone żadne inne obowiązki, które takiego udostępnienia by wymagały. Oznacza to, iż ustawowe przesłanki do udostępnienia Uczestnikowi danych z rejestru PESEL, przewidziane w art.99 u.s.i.w., nie zostały spełnione.

3.6. Nie można przy tym przyjąć, iż ewentualny brak podstaw do udostępnienia Uczestnikowi danych na podstawie art.99 u.s.i.w. może być konwalidowany poprzez wykazanie, iż czynność ta spełniała wymogi udostępnienia danych na zasadach ogólnych, przewidzianych w art.45 – 58 u.e.l. Wymogi te nie zostały bowiem spełnione.

Odnotować w tym kontekście należy, iż w art.46 u.e.l. wskazano przesłanki do obligatoryjnego (ust.1) i fakultatywnego (ust.2) udostępniania danych z rejestru PESEL.

Stosownie do art.46 ust.1 u.e.l. dane z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców w zakresie niezbędnym do realizacji ich ustawowych zadań udostępnia się następującym podmiotom:

- 1) organom administracji publicznej, sądom i prokuraturze;
- 2) Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Więziennej, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Celno-Skarbowej, Żandarmerii Wojskowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Ochrony Państwa, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Szefowi Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, organom wyborczym i strażom gminnym (miejskim);
- 3) komornikom sądowym - wyłącznie w zakresie niezbędnym do prowadzenia przez nich postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego albo wykonywania postanowienia o zabezpieczeniu spadku lub sporządzania spisu inwentarza;
- 4) (uchylony);
- 5) państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym oraz innym podmiotom - w zakresie niezbędnym do realizacji zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach;
- 6) Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi, w zakresie danych osób poszukiwanych.

Stosownie natomiast do art.46 ust.2 ustawy dane, o których mowa w ust. 1, mogą być udostępnione:

- 1) osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą w tym interes prawny;
- 2) jednostkom organizacyjnym, w celach badawczych, statystycznych, badania opinii publicznej, jeżeli po wykorzystaniu dane te zostaną poddane takiej modyfikacji, która nie pozwoli ustalić tożsamości osób, których dane dotyczą;
- 3) innym osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą interes faktyczny w otrzymaniu danych, pod warunkiem uzyskania zgody osób, których dane dotyczą;
- 4) podmiotom odpowiedzialnym za system identyfikacji elektronicznej oraz podmiotom wydającym środki identyfikacji elektronicznej w systemie identyfikacji elektronicznej zgodnie z ustawą z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 162) w celu wydania środka identyfikacji elektronicznej.

Uznać należy, iż w dniu 22 kwietnia 2020 r. Uczestnik nie spełniał żadnego z warunków, uprawniających go do uzyskania z rejestru PESEL danych dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska. Stosownie do powyższego:

(i) Uczestnik nie spełniał wymogów do obligatoryjnego uzyskania danych, określonych w art.46 ust.1 pkt 1 – 6 u.e.l., albowiem nie był którymkolwiek z podmiotów wymienionych w pkt 1 – 3 i 6, a o ile przyjąć nawet, iż jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest on państwową jednostką organizacyjną, o której mowa w pkt 6, to nie wykazał, iż dane te były mu potrzebne do realizacji zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach;

(ii) Uczestnik nie spełniał przesłanek do fakultatywnego uzyskania danych, określonych w art.46 ust.2 pkt 1 – 5 u.e.l., w tym w szczególności nie wykazał, iż w dacie udostępnienia legitymował się jakimkolwiek własnym, tj. dotyczącym sfery jego uprawnień i obowiązków jako podmiotu prawa (nie zaś związanym z ewentualnym wykonywaniem obowiązków o charakterze publicznym) interesem w uzyskaniu danych dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska.

3.7. W świetle w/w okoliczności wniosek Uczestnika winien być zostać rozpatrzony odmownie. Czynność Organu, polegająca na udostępnieniu w/w danych Uczestnikowi, była zatem wadliwa.

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, iż wykazany powyżej obowiązek Organu do odmownego rozpatrzenia wniosku Uczestnika nie oznacza, iż w ocenie Sądu Organ winien był dokonać negatywnej oceny konstytucyjności art.99 u.s.i.w. (do czego organ administracji, związany domniemaniem konstytucyjności ustaw, nie ma upoważnienia). Konieczność odmownego rozpatrzenia w/w wniosku wynikała bowiem wyłącznie, jak to szeroko uzasadniono wcześniej, z niespełnienia się hipotezy art.99 u.s.i.w. (tj. niezajścia warunku niezbędności danych na określone cele).

Z powyższych względów Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art.146 § 1 p.p.s.a.



Na oryginał właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Jastrzębska

Starszy referent