



VII.501.119.2020.KŁ

**Naczelny Sąd Administracyjny**

*za pośrednictwem*

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

**Skarżąca kasacyjnie:  
Poczta Polska S.A.  
(dane w aktach sprawy)**

**Strona:  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
(dane w aktach sprawy)**

**Organ:  
Minister Cyfryzacji  
(dane w aktach sprawy)**

**sygn. akt: IV SA/Wa 1817/20**

### **Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich na skargę kasacyjną**

Działając na podstawie art. 179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej jako: „p.p.s.a.”) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627; dalej jako: ustawa o RPO) w odpowiedzi na skargę kasacyjną Poczty Polskiej S.A. od wyroku WSA w Warszawie wyroku z dnia 26

lutego 2021 r (IV SA/Wa 1817/20), doręczoną Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 26 maja 2021 r.,

### **Rzecznik wnosi o oddalenie skargi kasacyjnej.**

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 maja 2021 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich doręczono skargę kasacyjną Poczty Polskiej S.A. (dalej również jako: „skarżąca kasacyjnie”, „Poczta”) od wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r (IV SA/Wa 1817/20).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skarga kasacyjna nie znajduje usprawiedliwionych podstaw. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że – w odniesieniu do problemów prawnych przedstawionych w zarzutach sformułowanych przez skarżącą kasacyjnie – sąd pierwszej instancji wypowiedział się wyczerpująco w uzasadnieniu wyroku. Rzecznik Praw Obywatelskich zgadza się z argumentami sądu pierwszej instancji. W ocenie Rzecznika sąd pierwszej instancji właściwie zastosował prawo w celu ochrony prawa do prywatności obywateli.

Zarzuty skarżącej kasacyjnie skupiają się na błędnej wykładni art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2021 r. poz. 737; dalej również jako: u.s.i.w).

Poczta Polska S.A. wskazała na naruszenie:

1) art. 99 u.s.i.w. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przesłanka „wykonanie innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej” nie może odnosić się do przygotowania organizacji wyborów Prezydenta RP, co doprowadziło do uznania, iż Poczta nie jest uprawniona po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, do otrzymania danych 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;

2) art. 99 u.s.i.w poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż niezbędne było posiadanie przez Pocztcę w dniu składania wniosku o udostępnienie danych własnych kompetencji (zadań) w zakresie organizacji wyborów, do których to wykonania potrzebne byłyby udostępnione dane, w sytuacji, gdy Poczta została zobowiązana do przygotowania wyborów, a nie do ich przeprowadzenia, a dodatkowo z literalnej wykładni przepisu nie wynika takowy obowiązek;

3) naruszenie art. 99 u.s.i.w poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż czynność nie spełniała wymagań wskazanych w tym przepisie, w sytuacji, gdy Poczta była uprawniona do złożenia wniosku.

Rzecznik Praw Obywatelskich w skardze z dnia 15 maja 2020 r. odniósł się do problemu podnoszonego w skardze kasacyjnej. Wskazał, że art. 99 u.s.i.w. wprowadza 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.

W ocenie RPO należy przyjąć, że wprowadzenie przez ustawodawcę tego rozróżnienia trzeba interpretować w ten sposób, że w zakresie przesłanki wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej nie mogą mieścić się zadania związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W innym wypadku wprowadzenie rozróżnienia tych dwóch przesłanek nie byłoby zasadne. Przedstawiciele doktryny powołują również zastosowanie funktora logicznego "bądź" jako przesądzającego, że pomiędzy wspomnianymi przesłankami zachodzi relacja alternatywy rozłącznej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Bernaczyk, *Dopuszczalność zastosowania art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w celu udostępnienia danych ze spisu wyborców*, opinia sporządzona dla Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Wrocław 25 kwietnia 2020 r., s. 9.

Przedstawiciele doktryny słusznie zwracają uwagę, że 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<sup>2</sup>. Podobnie w wypadku „innych obowiązków” do ich nałożenia przez organy administracji rządowej konieczna jest odpowiednia podstawa ustawowa. Warto w tym miejscu wspomnieć, że we wniosku Poczty Polskiej S.A. z dnia 20 kwietnia 2020 r. została wyraźnie powołana przesłanka „realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” (wniosek z dnia 20 kwietnia 2020 r., nr D.WW-DZZ.0421.5.2020 – w aktach sprawy).

Należy zauważyć, że w momencie dokonania przez Ministra Cyfryzacji zaskarżonej czynności, 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<sup>3</sup>. 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.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich brak ustawowych przepisów prawa materialnego i proceduralnego dotyczących przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego, a więc przepisów stanowiących źródło powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), spowodował, że przekazanie danych Poczcie Polskiej S.A. doprowadziło do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasad ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji RP). Analogiczne poglądy przedstawiciele doktryny zostały wyrażone w opinii dotyczącej udostępnienia danych ze spisu wyborców<sup>4</sup> i w ocenie Rzecznika mają również zastosowanie do udostępniania danych z rejestru PESEL na podstawie tego samego przepisu.

---

<sup>2</sup> A. Barczak-Oplustil, W. Górski, M. Małecki i inni, *Opinia w sprawie przekazywania spisów wyborców Poczcie Polskiej S.A. celem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w stanie prawnym na dzień 23 kwietnia 2020 r.*, <https://kipk.pl/dokumenty/opiniaspiswyborcow.pdf>.

<sup>3</sup> M. Bernaczyk, *Dopuszczalność...*, s. 1.

<sup>4</sup> M. Bernaczyk, *op. cit.*, *Dopuszczalność ...*, s. 2.

Konkluzje Rzecznika Praw Obywatelskich zostały w pełni zaaprobowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, który wskazał, że:

- 1) artykuł 99 u.s.i.w. należy zakwalifikować jako uregulowanie szczególne w odniesieniu do ogólnego trybu i zasad udostępniania danych z rejestru PESEL, przewidzianego w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2019 r. poz. 1397) 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) do udostępniania danych z rejestru PESEL na jakiegokolwiek podstawie ustawowej ma zastosowanie rozporządzenie 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 (Dz. Urz. UE L. 119.1 ze sprost.; dalej jako: RODO), chroniące podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych (art. 1 ust. 2);
- 3) z art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO wynika, że 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;
- 4) administrator rejestru PESEL był zobowiązany do wyczerpującego zbadania warunków i zakresu dopuszczalnego przetwarzania;

- 5) zaskarżona czynność została przez WSA uznana za wadliwą, albowiem została podjęta z naruszeniem przez Ministra Cyfryzacji art. 99 u.s.i.w., polegającym na udostępnieniu Poczcie Polskiej S.A. danych z rejestru PESEL w sytuacji, w której wbrew wymaganiom ww. przepisu brak było podstaw do uznania, że dane te były potrzebne Poczcie Polskiej S.A. do zadeklarowanej przez nią 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.) Poczcie Polskiej S.A. nie przysługiwały bowiem żadne własne kompetencje w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do wykonania których potrzebne były udostępnione przez Ministra Cyfryzacji dane.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podzielił wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie zasady legalizmu, ujętej w art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a., uznając ją za dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje zarówno rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 20/01), jak i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej (zob. postanowienie TK w sprawie o sygn. akt Ts 216/04). Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że 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.

Nie sposób więc podzielić wniosków skarżącej kasacyjnie co do błędnej wykładni art. 99 u.s.i.w. Wręcz przeciwnie, w ocenie RPO WSA dokonał prawidłowej wykładni tego przepisu zgodnie ze standardami konstytucyjnymi. Rzecznik podziela konstatacje WSA co do tego, że Minister Cyfryzacji miał obowiązek ustalić, czy obowiązujące wówczas ustawodawstwo wyborcze powierzało skarżącej kasacyjnie zadania związane z realizacją procesu wyborczego, które wymagały dostępu skarżącej kasacyjnie do danych osobowych z rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska oraz że organ tego nie

ustalił.

W ocenie WSA organ powinien stwierdzić, że:

1) Poczcie Polskiej S.A. nie przysługują żadne kompetencje (zadania) w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do realizacji których niezbędne byłoby udostępnienie ww. danych,

2) na Poczcie Polską S.A. nie zostały nałożone żadne inne obowiązki, które takiego udostępnienia by wymagały. Oznacza to, że ustawowe przesłanki do udostępnienia Poczcie Polskiej S.A. danych z rejestru PESEL, przewidziane w art. 99 u.s.i.w., nie zostały spełnione.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela również ustalenia WSA dotyczące możliwości zastosowania w tej sprawie przepisów ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2019 r. poz. 1397)

Podsumowując rozważania należy dodać, że omawiana sprawa jest związana z dwoma zagadnieniami, dla których Konstytucja RP zastrzega szczególny reżim regulacyjny. W odniesieniu do ochrony danych osobowych należy tu zwrócić uwagę na art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Artykuł 51 ust. 5 Konstytucji RP wskazuje z kolei, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa<sup>5</sup>. Również zapewnienie stabilności procesu wyborczego wymaga wprowadzenia odpowiednich ustawowych regulacji prawnych, opartych w tym wypadku o podstawę konstytucyjną. Zgodnie z art. 127 ust. 7 Konstytucji RP: „Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa”. Z tego powodu należy pozytywnie ocenić nacisk, jaki WSA położył w tej sprawie na istnienie prawidłowych podstaw ustawowych przetwarzania danych. Wymóg regulacji ustawowej w tym wypadku pełni szczególnie istotne funkcje gwarancyjne dla jednostki.

Z niniejszym stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich korespondują ustalenia Najwyższej Izby Kontroli, która oceniła proces przygotowania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.,

---

<sup>5</sup> Zob. również: art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie formalnych wymogów ograniczeń praw i wolności.

z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że: „działania PP S.A. w zakresie pozyskania i przetwarzania danych osobowych wyborców były nielegalne. PP S.A., nie mając ustawowej podstawy prawnej, wystąpiła o przekazanie: danych z rejestru PESEL do Ministra Cyfryzacji oraz danych ze spisów wyborców do organów jednostek samorządu terytorialnego, a następnie, w okresie od 24 kwietnia do 9 maja 2020 r., uzyskane w ten sposób dane przetwarzała”<sup>6</sup>. Zdaniem NIK było to sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. a i art. 6 ust. 1 RODO.

Na koniec, odwołując się do powołanej przez skarżącą kasacyjnie decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 15 kwietnia 2021 r., znak DS.523.4269.2020.AZ.I/120225, wydanej w związku ze skargą obywatela na udostępnienie danych przez Ministerstwo oraz przetwarzanie tych danych przez Poczte, w której Prezes UODO stwierdził między innymi, że istniała podstawa prawna do udostępnienia danych osobowych obywateli operatorowi pocztowemu, należy wskazać, że do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały sygnały obywateli o inicjowaniu postępowań w tej sprawie. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił m.in. udział w postępowaniu przed WSA w Warszawie ze skargi Pana Tomasza Hankusa na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 7 lipca 2020 r., znak DS.523.2298.2020.WP.AB, o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych przez Ministerstwo Cyfryzacji z siedzibą w Warszawie przy ul. Królewskiej 27 i Poczte Polską S.A. z siedzibą w Warszawie przy ul. Rodziny Hiszpańskich 8 (sygn. akt II Sa/Wa 1750/20).

Mając na względzie powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>6</sup> Informacja o wynikach kontroli Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, Najwyższa Izba Kontroli 2021, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/D/20/502/>, s. 11.