

POSTANOWIENIE

Dnia 20 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Piotr Borowiecki

po rozpoznaniu w dniu 20 stycznia 2020 r.

na posiedzeniu niejawnym

wniosku **K. G.**

o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia

w sprawie ze skargi K. G.

na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych

z dnia [...] lipca 2019 r., nr [...]

w przedmiocie czasowego ograniczenia przetwarzania danych osobowych

p o s t a n a w i a:

- odmówić wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia -

UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 1 sierpnia 2019 r. K. G. (dalej także: „skarżąca” lub „strona skarżąca”) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej także: „Prezes UODO” lub „organ nadzorczy”) z dnia [...] lipca 2019 r., nr [...], na podstawie którego Prezes UODO zobowiązał Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez nakazanie powstrzymania się od ich upubliczniania oraz udostępniania w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

W *petitum* skargi strona skarżąca zawarła wniosek o wstrzymanie przez Sąd wykonania zaskarżonego postanowienia, wskazując w uzasadnieniu owego wniosku, że w przypadku niewstrzymania zaskarżonego postanowienia zajdzie *„niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków w postaci drastycznego obniżenia autorytetu państwa i podważenia zaufania obywateli do państwa i jego organów (w szczególności organów władzy sądowniczej), poprzez tolerowanie wykonywania postanowienia, stojącego w jawnej sprzeczności z prawomocnym wyrokiem sądu, a w konsekwencji uznawanie skuteczności działań dokonywanych z rażącym naruszeniem zasad ustrojowych przewidzianych w Konstytucji RP”*.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 - dalej: „P.p.s.a.”), wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności.

Niemniej, jak stanowi przepis art. 61 § 3 P.p.s.a., po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

Z powołanego wyżej przepisu cyt. ustawy wynika, iż wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez sąd ma charakter wyjątkowy i może nastąpić tylko na wniosek strony skarżącej, w którym uprawdopodobni ona istnienie przesłanek wymienionych w art. 61 § 3 P.p.s.a.

Należy jednocześnie bardzo wyraźnie podkreślić na wstępie wszelkich rozważań, że ustawodawca nie wiąże, choćby w najmniejszym stopniu, wystąpienia podstaw udzielenia ochrony tymczasowej z prawdopodobieństwem uwzględnienia skargi na decyzję, czy też inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej. Zatem sąd administracyjny, rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, nie może - choćby wstępnie - badać, czy zaskarżony akt lub czynność dotknięte są wadą uzasadniającą ich uchylenie lub stwierdzenie nieważności. Zdaniem Sądu, prowadzi to do konkluzji, że instytucja ochrony tymczasowej nie jest elementem składowym sądowej kontroli administracji, lecz instytucją procesową umożliwiającą wykonywanie tej kontroli na wypadek konieczności zastopowania następstw zaskarżonego aktu lub czynności.

W tej sytuacji, rozpoznając na podstawie art. 61 § 3 P.p.s.a. wniosek o wstrzymanie wykonania przedmiotu zaskarżenia, sąd nie dokonuje oceny zawartości skargi (por. m. in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2004 r., sygn. akt FZ 163/04, LEX nr 1405432). Niezgodność zaskarżonego aktu lub czynności z prawem, która jest przedmiotem oceny sądu w toku rozprawy, i ochrona tymczasowa wynikająca z art. 61 P.p.s.a. to dwie różne kwestie. W konsekwencji, oparcie wniosku o ochronę tymczasową na niezgodności zaskarżonego aktu lub czynności z prawem, a zwłaszcza rozstrzygnięcie sądu w tym zakresie, niweczyłoby kontrolę sądową legalności decyzji administracyjnej (tak również: Bogusław Dauter /w:/ B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019 i powołane tam postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt II OZ 184/05, LEX nr 302251).

Ponadto, warto zauważyć, że przedmiotem udzielenia ochrony tymczasowej mogą być jedynie takie akty lub czynności, które bezpośrednio nadają się do wykonania i wymagają wykonania (por. m. in. Tadeusz Woś /w:/ T. Woś (red.), H. Kysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, WK 2016 i powołane tam poglądy doktryny i judykatury). Przez pojęcie „wykonanie aktu administracyjnego” należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie egzekucji do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danym akcie. Nie każdy akt administracyjny kwalifikuje się do tak rozumianego wykonania, a co za tym idzie nie każdy wymaga wykonania.

W tej sytuacji, skoro zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, aprobowanym również przez doktrynę, wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności może dotyczyć tylko takich z nich, które nadają się do wykonania i wymagają wykonania, to przyjęć należy, że problem wykonania aktów administracyjnych dotyczy aktów zobowiązujących, ustalających dla ich adresatów nakazy powinnego zachowania lub zakazy określonego zachowania, aktów, na podstawie których określony podmiot uzyskuje równocześnie uprawnienie i mocą którego zostają na niego nałożone określone obowiązki oraz aktów, na podstawie których jeden podmiot staje się do czegoś zobowiązany, a drugi uprawniony. Wstrzymanie wykonania dotyczy zatem tylko takich sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne (tak również: m. in. /w:/ Stefan Babiarczy (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, LEX 2015 i powołane tam orzecznictwo).

Mając powyższe na względzie, należy zauważyć, że zaskarżone postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia [...] lipca 2019 r., nr [...], na podstawie którego organ nadzorczy zobowiązał Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, wydane zostało na podstawie przepisów art. 70 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1781 - dalej także: „u.o.d.o.”).

Zgodnie z art. 70 ust. 1 u.o.d.o., jeżeli w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować

poważne i trudne do usunięcia skutki, Prezes Urzędu, w celu zapobieżenia tym skutkom, może, w drodze postanowienia, zobowiązać podmiot, któremu jest zarzucane naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, wskazując dopuszczalny zakres tego przetwarzania.

Z kolei przepis art. 70 ust. 2 u.o.d.o. stanowi, że w postanowieniu, o którym mowa w ust. 1, Prezes Urzędu określa termin obowiązywania ograniczenia przetwarzania danych osobowych nie dłuższy niż do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

Mając na względzie treść powołanych wyżej przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, należałoby przyjąć, iż postanowienie wydane na ich podstawie przez organ nadzorczy, jako ustalające czasowe ograniczenie przetwarzania danych osobowych, zaliczyć można do aktu z zakresu administracji publicznej, który - co do zasady - nadaje się do wstrzymania, gdyż tworzy on po stronie swojego adresata obowiązek prawny (nakaz powinno zachowania lub zakaz określonego zachowania) polegający na obowiązku ograniczenia się od przetwarzania danych osobowych - poprzez powstrzymanie się od upublicznienia tych danych oraz ich udostępnienia w jakiegokolwiek formie innym podmiotom w określonym terminie. Warto zauważyć, że na możliwość wstrzymania wykonania postanowienia zabezpieczającego, o którym mowa w art. 70 ust. 1 u.o.d.o., na podstawie art. 61 § 3 P.p.s.a., zwraca się również uwagę w doktrynie (por. Iwona Bogucka /w:/ D. Lubasz (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, WKP 2019, komentarz do art. 70 u.o.d.o., teza 7).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał jednak, że - wbrew powyższemu stanowisku przedstawicieli nauki - nie sposób przyjąć, że postanowienie, o którym mowa w art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, w przypadku jego zaskarżenia do sądu administracyjnego, można wstrzymać w trybie art. 61 § 3 P.p.s.a., albowiem istota tego postanowienia zabezpieczającego, a w szczególności jego charakter zbliżony do tzw. środka zabezpieczającego wydawanego w kwestiach wpadkowych, w toku postępowania głównego prowadzonego przez organ nadzorczy, skłania do postawienia tezy, iż jest to postanowienie wywierające przede wszystkim skutki *stricte* procesowe, a więc takie, w przypadku których trudno jest przyjąć, że mogłyby wyrządzić szkodę, której nie dałoby się naprawić, czy też skutki, które byłyby trudne

do odwrócenia w przypadku późniejszego uchylecia tego środka zabezpieczającego przez sąd administracyjny.

W ocenie Sądu, należy zauważyć, że zobowiązanie do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, o którym mowa w art. 70 u.o.d.o., charakteryzowane jest jako uprawnienie o szczególnym, zabezpieczającym charakterze, wywołujące skutki w ograniczonym czasowo zakresie, służące do doraźnej i natychmiastowej interwencji w sytuacji realnego zagrożenia wystąpienia poważnych i trudnych do usunięcia skutków w następstwie dalszego przetwarzania danych osobowych z naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych. Niewątpliwie, przyjąć należy, że celem postanowienia zabezpieczającego jest prewencja, zapobieżenie sytuacji, w której mimo powzięcia przez organ nadzorczy prowadzący postępowanie uzasadnionego przypuszczenia, że trwające przetwarzanie danych ma miejsce z naruszeniem przepisów o ich ochronie, przetwarzanie to będzie kontynuowane, pomimo przewidywanych poważnych i względnie trwałych skutków naruszenia (*vide*: Iwona Bogucka /w:/ D. Lubasz (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, WKP 2019, komentarz do art. 70 u.o.d.o., teza 1 i 3).

W tej sytuacji, uznać trzeba, że wstrzymując wykonanie zaskarżonego postanowienia Prezesa UODO z dnia [...] lipca 2019 r., które wydane zostało na podstawie art. 70 ust. 1 i 2 u.o.d.o., sąd administracyjny doprowadziłby już na tym, wstępnym etapie postępowania sądownoadministracyjnego, do całkowitego zanegowania istoty zaskarżonego aktu, niwecząc tym samym sens dalszej kontroli sądowej legalności spornego postanowienia organu nadzorczego wydanego w dniu [...] lipca 2019 r.

W konsekwencji, zdaniem Sądu, uznać należy, że właśnie ów brak możliwości wstrzymania zaskarżonego postanowienia Prezesa UODO, jako aktu, którego charakter i istota nie dają możliwości zastosowania ochrony tymczasowej w trybie art. 61 § 3 P.p.s.a., stanowiło zasadniczą podstawę do wydania przez Sąd niniejszego postanowienia o odmowie wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia.

Niemniej jednak, niezależnie o powyższego, warto zauważyć jednocześnie, że zarówno w doktrynie, jak i dotychczasowym orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że przewidziana w art. 61 § 3 P.p.s.a. ochrona tymczasowa nie służy zabezpieczeniu strony przed jakimikolwiek skutkami wykonania zaskarżonego aktu lub czynności,

lecz jedynie przed skutkami bezpośrednio związanymi z jej wykonaniem, których ponadto nie można byłoby naprawić w razie ewentualnego uwzględnienia skargi. Chodzi więc o szkodę wyrządzoną wykonaniem konkretnego aktu lub czynności, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot spełnionego (wyegzekwowanego) świadczenia ani też nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do pierwotnego stanu.

Jednocześnie, stwierdzić należy, że analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że warunkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu lub czynności jest wykazanie przez stronę skarżącą we wniosku okoliczności uzasadniających możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków i ich konkretyzacja w przedstawionym przez stronę materiale dowodowym. Nie wystarczy więc samo powtórzenie treści przepisu. Uzasadnienie wniosku powinno się odnosić do konkretnych zdarzeń (okoliczności) świadczących o tym, że w stosunku do wnioskodawcy wstrzymywanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności jest uzasadnione. Najdobitniej wyraził to Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 18 maja 2004 r., sygn. akt FZ 65/04, LEX nr 1405435, w którym stwierdził, że brak uzasadnienia wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji uniemożliwia jego merytoryczną ocenę. W innym orzeczeniu sąd podkreślił, że wydanie postanowienia oczekiwanego przez stronę zależy od uznania sądu. W żadnym razie nie można utożsamiać obowiązku sądu dokonania oceny argumentów przedstawianych przez stronę z obowiązkiem udowodnienia braku przesłanek wstrzymania wykonania przedmiotu zaskarżenia (por. postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2004 r., sygn. akt FZ 163/04, LEX nr 1405432). Podobnie w glosie do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 stycznia 2014 r., sygn. akt II FZ 1350/13, LEX nr 1410667, T. Lewandowski, odnosząc się do powyższych okoliczności, stwierdził, że obowiązek uprawdopodobnienia istnienia przesłanek wstrzymania wykonania aktu lub czynności sprowadza się do przedstawienia konkretnych zdarzeń oraz dokumentacji, które mogłyby uprawdopodobnić, że wykonanie zaskarżonego orzeczenia faktycznie spowoduje znaczną szkodę lub powstanie trudnych do odwrócenia skutków (T. Lewandowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 stycznia 2014 r., sygn. akt II FZ 1350/13*, LEX 2014).

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że w interesie strony leży takie sformułowanie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub

czynności, aby powołane w nim okoliczności wskazywały na wystąpienie w jej przypadku przesłanek z art. 61 § 3 P.p.s.a. oraz poparcie zawartych we wniosku twierdzeń stosownymi dokumentami. Sąd musi mieć bowiem wiedzę o okolicznościach przemawiających za wstrzymaniem wykonania aktu lub czynności oraz możliwość zweryfikowania tej wiedzy, a dostarczenie odpowiednich informacji i dokumentów w tym zakresie obciąża stronę (tak również: Bogusław Dauter /w:/ B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019).

Zdaniem Sądu, niezachowanie powyższych warunków powoduje, że wniosek o przyznanie ochrony tymczasowej nie może zostać poddany ocenie z punktu widzenia przesłanek określonych treścią art. 61 § 3 P.p.s.a. Nie ulega wątpliwości, że sąd w przypadku braku odpowiedniego uzasadnienia wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności nie może działać w tym zakresie za stronę. To na stronie ciąży bowiem obowiązek wykazania, iż zaskarżony akt lub czynność w razie wykonania mogłaby narazić ją na niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (por. m. in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2008 r., sygn. akt II OZ 766/08, LEX nr 493672).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, iż strona skarżąca, wnosząc o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia Prezesa UODO, nie przywołała takich okoliczności, które świadczyłyby o niebezpieczeństwie wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Strona skarżąca, uzasadniając swój wniosek o przyznanie ochrony tymczasowej, wskazała jedynie w sposób wyjątkowo lakoniczny, że w przypadku niewstrzymania zaskarżonego postanowienia zajdzie *„niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków w postaci drastycznego obniżenia autorytetu państwa i podważenia zaufania obywateli do państwa i jego organów (w szczególności organów władzy sądowniczej), poprzez tolerowanie wykonywania postanowienia, stojącego w jawnej sprzeczności z prawomocnym wyrokiem sądu, a w konsekwencji uznawanie skuteczności działań dokonywanych z rażącym naruszeniem zasad ustrojowych przewidzianych w Konstytucji RP”*.

W ocenie Sądu, uznać należy, że skoro na stronie skarżącej ciąży obowiązek wykazania istnienia przesłanek, które uzasadniają wstrzymanie wykonania spornego

aktu lub czynności organu administracji, to Sąd nie bada z urzędu faktu, czy szkoda lub trudne do usunięcia skutki rzeczywiście mogą zaistnieć. Uprawdopodobnienie tego faktu spoczywa zatem na stronie wnioskującej o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności (podobnie: m. in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2005 r., sygn. akt FZ 59/04, czy też postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt II FZ 452/06).

Wprawdzie, należy podkreślić, iż przyjmuje się, że sąd administracyjny, rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, nie może pomijać oczywistych, wynikających z akt sprawy okoliczności, które jednoznacznie przemawiają za wstrzymaniem wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, funkcjonujących w obrocie prawnym, niemniej - zdaniem Sądu - w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę m. in. przedmiot zaskarżenia, uznać trzeba, że brak jest takich okoliczności.

W konsekwencji, Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie strona skarżąca nie uprawdopodobniła w sposób wystarczający, iż zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Argumenty podniesione w uzasadnieniu wniosku w istocie sprowadzają się do powielania przesłanek ustawowych, o których mowa w przepisie art. 61 § 3 P.p.s.a. natomiast nie precyzują w żaden konkretny sposób, na czym skutki te miałyby polegać.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pragnie jedynie na marginesie zwrócić uwagę, że - wbrew stanowisku wyrażonemu przez Kancelarię Sejmu RP w dniu 15 stycznia 2020 r. (*vide*: komunikat Centrum Informacyjnego Sejmu opublikowany na stronie <https://www.sejm.gov.pl>) - uznać należy, iż wydanie przez tutejszy Sąd postanowienia o odmowie wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia [...] lipca 2019 r. nie może mieć żadnego wpływu na możliwość realizacji czynności procesowych zarządzonych przez skład orzekający innego sądu (zarówno administracyjnego, jak i powszechnego) w ramach prowadzonego przed tym sądem postępowania, a w szczególności z całą pewnością nie stanowi jakiegokolwiek uzasadnionej przeszkody w podjęciu przez dany sąd czynności polegającej na wezwaniu Szefa Kancelarii Sejmu RP do przedstawienia sądowi oryginału wszystkich dokumentów zgłoszeń oraz list poparcia sędziów-kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, zarówno

poprzez przesłanie ich do siedziby danego sądu, jak i poprzez umożliwienie oględzin tych dokumentów bezpośrednio w siedzibie Kancelarii Sejmu RP w Warszawie, przy zachowaniu oczywiście wszelkich należytych zasad poufności, odpowiednich dla tego typu dokumentów zawierających dane osobowe.

Innymi słowy, uznać należy, że - wbrew stanowisku Kancelarii Sejmu RP - postanowienie zabezpieczające wydane przez Prezesa UODO, jako organ nadzorczy, na podstawie art. 70 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, nie może w żadnym razie stanowić jakiegokolwiek podstawy do uniemożliwienia przez Kancelarię Sejmu RP przeprowadzenia przez sąd środka dowodowego w postaci oględzin wspomnianych wyżej oryginałów wszystkich dokumentów zawierających zgłoszenia oraz listy poparcia sędziów-kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa. Instytucja czasowego ograniczenia przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 70 cyt. ustawy, nie ma bowiem zastosowania do sądów, jako organów mających - zgodnie z Konstytucją RP - nieograniczony dostęp do wszelkich danych osobowych, o ile jest to konieczne do realizacji zadań w ramach prowadzonych przez te sądy postępowań.

Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - działając na podstawie art. 61 § 3 i § 5 P.p.s.a. - orzekł, jak w sentencji postanowienia.