Sygn. akt II SA/Wa 2222/20

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 maja 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	Sławomir Antoniuk
Sędzia WSA	Andrzej Góraj (spr.)
Sędzia WSA	Joanna Kube

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 maja 2021 r.
sprawy ze skargi Głównego Geodety Kraju
na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych
z dnia 24 sierpnia 2020 r. nr DKN.5112.13.2020.88521
w przedmiocie przetwarzania danych osobowych

oddala skargę



Sygn. akt II SA/Wa 2222/20

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych decyzją z dnia 24 sierpnia 2020 r. nr DKN.5112.13.2020.88521, działając na podstawie art. 104 § 1 oraz art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), art. 7 ust. 1, art. 60, art. 102 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r.poz. 1781) oraz art. 57 ust. 1 lit. a, art. 58 ust. 2 lit. d oraz lit. i w zw. z art. 5 ust. 1 lit. a, art. 6 ust. 1, a także art. 83 ust. 1 - 3 i art. 83 ust. 5 lit. a 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.- dalej jako „rozporządzenie 2016/679"), stwierdzając naruszenie przez Głównego Geodetę Kraju, przepisów: art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679, tj. zasady zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, poprzez udostępnianie na portalu o nazwie „GEOPORTAL2" („geoportal.gov.pl") bez podstawy prawnej danych osobowych w zakresie numerów ksiąg wieczystych pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków (prowadzonej przez starostów), nakazał Głównemu Geodecie Kraju dostosowanie operacji przetwarzania danych osobowych do przepisów rozporządzenia 2016/679, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji, poprzez zaprzestanie udostępniania na portalu o nazwie „GEOPORTAL2" („geoportal.gov.pl") danych osobowych w zakresie numerów ksiąg wieczystych pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków (prowadzonej przez starostów) . Za naruszenie przepisów art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nałożył na Głównego Geodetę Kraju administracyjną karę pieniężną w kwocie 100 000 złotych (słownie: sto tysięcy złotych). W pozostałym zakresie postępowanie umorzył.

Powyższa decyzja zapadła w następującym stanie faktycznym i prawnym:

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w dniach lutego 2020 r. przeprowadził czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym . Zakresem

kontroli objęta została kwestia dotycząca udostępniania przez Starostę za pośrednictwem portalu internetowego o nazwie „GEOPORTAL2" (geoportal.gov.pl) danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków. W toku wskazanej kontroli ustalono, że Starosta nie publikuje na ww. portalu danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków, lecz dane z przedmiotowej ewidencji (w tym numery ksiąg wieczystych) i na podstawie zawartego porozumienia przekazuje Głównemu Geodecie Kraju, który pozyskane w ten sposób informacje udostępnia na portalu GEOPORTAL2.

Z uwagi na powyższe, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zdecydował o konieczności przeprowadzenia kontroli u Głównego Geodety Kraju.

W dniach marca 2020 r., na podstawie art. 78 ust. 1, art. 79 ust. 1 pkt 1 oraz art. 84 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1781), zwanej dalej „ustawą", w zw. z art. 57 ust. 1 lit. a i lit. h, art. 58 ust. 1 lit. b, lit. e oraz lit. f rozporządzenia 2016/679 dokonano czynności kontrolnych u Głównego Geodety Kraju. Kontrola miała na celu zbadanie procesu udostępniania przez Głównego Geodetę Kraju za pośrednictwem portalu internetowego GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl), danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków.

Główny Geodeta Kraju odmówił składania zeznań w zakresie legalności publikowania na GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) informacji o numerach ksiąg wieczystych, jak również nie wyraził zgody na zbadanie systemów informatycznych wykorzystywanych w procesie publikowania danych na GEOPORTAL2. Powstałe okoliczności spowodowały, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych decyzją z 2 lipca 2020 r. (sygn. DKE.561.3.2020) nałożył na Głównego Geodetę Kraju administracyjną karę pieniężną w związku z naruszeniem art. 31 oraz art. 58 ust. 1 lit. e i lit. f rozporządzenia 2016/679.

Ostatecznie w toku kontroli pozyskana została dokumentacja określająca środki organizacyjne zastosowane przez Głównego Geodetę Kraju w celu zapewnienia bezpieczeństwa danych oraz dowody potwierdzające wyznaczenie inspektora ochrony danych.

Stan faktyczny ustalony w toku kontroli opisano w protokole kontroli, który został podpisany marca 2020 r. przez Głównego Geodetę Kraju.

W toku kontroli Główny Geodeta Kraju zeznał, że „w przypadku 90 starostw powiatowych, które nie posiadają jeszcze własnej infrastruktury technicznej Główny Geodeta Kraju na podstawie zawartych porozumień (zawartych na podstawie art. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne), po otrzymaniu stosownych danych geodezyjnych z tych starostw dokonuje publikacji tych danych na portalu internetowym GEOPORTAL2".

W związku z powyższym Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych stwierdził, że Główny Geodeta Kraju publikuje na GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) informacje pozyskane z ewidencji gruntów i budynków (w tym numery ksiąg wieczystych) prowadzonej przez Starostę , jak i przez innych starostów powiatowych, którzy nie dysponują infrastrukturą techniczną umożliwiającą publikowanie tych informacji na GEOPORTAL2.

Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego ustalono, że w procesie przetwarzania danych osobowych Główny Geodeta Kraju naruszył przepisy o ochronie danych osobowych. Naruszenia te polegały na:

1) udostępnianiu na portalu internetowym GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) bez podstawy prawnej danych pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków (prowadzonej przez starostów) dotyczących numerów ksiąg wieczystych (naruszenie art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679);

2) niewskazaniu w rejestrze czynności przetwarzania danych, dla czynności o nazwach: „Rejestracja użytkowników forum witryny Geoportal", „Rejestracja użytkowników repozytorium projektowego", „Rejestracja uczestników szkoleń Geoportal", które są związane z Geoportalem, informacji o planowanych terminach usunięcia danych (naruszenie art. 30 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679);

3) niewskazaniu w rejestrze czynności przetwarzania danych osobowych dla czynności o nazwach: „Rejestracja użytkowników systemu Geoportal i systemów dziedzinowych GUGiK", „Rejestracja użytkowników forum witryny Geoportal", „Rejestracja użytkowników repozytorium projektowego" i „Rejestracja uczestników szkoleń Geoportal" wymaganych środków bezpieczeństwa dla danej czynności przetwarzania (naruszenie art. 30 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2016/679).

W związku z powyższym, pismem z dnia marca 2020 r. (znak: DKN.5112.13.2020) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych wszczął z urzędu

postępowanie administracyjne w zakresie stwierdzonych uchybień, w celu wyjaśnienia okoliczności sprawy.

Ponadto, postanowieniem z dnia kwietnia 2020 r. (znak: DKN.5112.13.2020) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zobowiązał Głównego Geodetę Kraju do ograniczenia przetwarzania danych osobowych w zakresie numerów ksiąg wieczystych, nakazując zaprzestanie ich publikowania na portalu internetowym GEOPORTAL2 (geoportaLgov.pl) do czasu wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w tej sprawie.

W dniu kwietnia 2020 r. do Urzędu Ochrony Danych Osobowych wpłynęło pismo , w którym Główny Geodeta Kraju domagał się m.in. zawieszenia wykonania postanowienia ze wskazaniem, że wydane postanowienie zagraża stabilności systemów informacji przestrzennej państwa.

W dniu kwietnia 2020 r. do Urzędu Ochrony Danych Osobowych wpłynęła skarga Głównego Geodety Kraju, reprezentowanego pełnomocników, skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia kwietnia 2020 r. (znak: DKN.5112.13.2020).

Ponadto w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, pełnomocnik Głównego Geodety Kraju pismem z dnia maja 2020 r. złożył wyjaśnienia, w których wskazał m.in., że wszczęcie i prowadzenie postępowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w niniejszej sprawie jest bezprzedmiotowe i w związku z tym postępowanie to powinno zostać umorzone w całości. Uzasadniając swoje stanowisko w sprawie pełnomocnik Głównego Geodety Kraju wskazał, że wobec Głównego Geodety Kraju nie zostało przeprowadzone obligatoryjne uprzednie postępowanie kontrolne, co stanowi rażące naruszenie art. 90 ustawy o ochronie danych osobowych, gdyż kontrola Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych prowadzona była w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, a nie u Głównego Geodety Kraju, który z punktu widzenia przepisów rozporządzenia 2016/679 jest odrębnym administratorem danych. Główny Geodeta Kraju stanął na stanowisku, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych bezpodstawnie uznał, że dane pochodzące z ewidencji gruntów i budynków, w tym w szczególności numery ksiąg wieczystych przetwarzane w serwisie www.geoportal.gov.pl stanowią dane osobowe, a tym samym, że Prezes UODO jest

władny podejmować działania odnośnie ich przetwarzania. Ponadto nie zgodził się z Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który uznał, że administratorem danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków publikowanych w serwisie www.geoportal.gov.pl jest Główny Geodeta Kraju. Wskazał, że kontrola poprzedzająca wszczęcie postępowania dotyczyła udostępniania danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków w tym, w szczególności numerów ksiąg wieczystych. Natomiast zarzut naruszenia art. 30 ust. 1 lit. fi lit. g rozporządzenia 2016/679 dotyczy czynności przetwarzania, w których dane te nie są w ogóle wykorzystywane. Prezes UODO nie mógł, w ocenie Głównego Geodety Kraju przeprowadzić w stosunku do tych procesów kontroli. Ponadto jego zdaniem Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych bezpodstawnie uznał, że w rejestrze czynności przetwarzania danych osobowych prowadzonym przez Głównego Geodetę Kraju na podstawie art. 30 rozporządzenia 2016/679, należy określić planowane terminy usunięcia danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków publikowanych w serwisie www.geoportal.gov.pl oraz zamieścić ogólny opis technicznych i organizacyjnych środków bezpieczeństwa przetwarzania tych danych. Niezależnie od powyższego, w ocenie Głównego Geodety Kraju naruszenie art. 30 ust. 1 lit. fi lit. g rozporządzenia 2016/679 w zakresie wskazanym przez Prezesa UODO, nie miało miejsca, gdyż przedmiotowy rejestr był prowadzony zgodnie z wymogami prawa. Główny Geodeta Kraju uznał, że nie jest adresatem obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 lit. a, art. 6 ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 lit. f i lit. g rozporządzenia 2016/679, w odniesieniu do danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków (w szczególności do numerów ksiąg wieczystych) publikowanych w serwisie www.geoportal.gov.pl i w związku z tym nie może naruszyć ww. przepisów.

Do ww. pisma stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania załączone zostały następujące dokumenty: wyciąg z dokumentacji dotyczącej kontroli, kopia Porozumienia ı wraz z aneksem nr 1 z maja 2019 r. oraz aneksem nr 2 z marca 2020 r.

Pismem z dnia lipca 2020 r. Głównego Geodety Kraju złożył wyjaśnienia, w których wskazał, że w rejestrze czynności przetwarzania danych osobowych dla czynności o nazwach: „Rejestracja użytkowników repozytorium projektowego", „Rejestracja uczestników szkoleń Geoportal", które są związane z Geoportalem,

obecnie zawarte są informacje o planowanych terminach usunięcia danych, o których mowa w art. 30 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679. W rejestrze czynności przetwarzania danych osobowych dla czynności o nazwach: „Rejestracja użytkowników systemu Geoportal i systemów dziedzinowych GUGiK", „Rejestracja użytkowników repozytorium projektowego" oraz „Rejestracja uczestników szkoleń Geoportal" zawarty jest już opis dotyczący technicznych i organizacyjnych środków bezpieczeństwa, o których mowa w art. 32 ust. 1 rozporządzenia 2016/679. Obecnie Główny Geodeta Kraju nie realizuje czynności o nazwie „Rejestracja użytkowników forum witryny Geoportal" i w związku z tym nie przetwarza danych osobowych w ramach tej czynności. Powyższa czynność została wykreślona z rejestru czynności przetwarzania danych.

Do pisma z dnia lipca 2020 r. Główny Geodeta Kraju załączył wydruk rejestru czynności przetwarzania wraz z nośnikiem elektronicznym zawierającym zapis elektroniczny tego rejestru.

Po zapoznaniu się z całością zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych wydał opisaną na wstępie decyzję.

W uzasadnieniu decyzji, odnosząc się do stanowiska Głównego Geodety Kraju zawartego w odpowiedzi na wszczęcie postępowania, z którego wynika, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych naruszył art. 90 ustawy, gdyż kontrola została przeprowadzona w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, a nie u Głównego Geodety Kraju, który jest odrębnym administratorem danych osobowych, organ wskazał, że zgodnie z art. 81 ust. 2 pkt 5 ustawy imienne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zawiera oznaczenie kontrolowanego. Ponadto, zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 90 ustawy, jeżeli na podstawie informacji zgromadzonych w postępowaniu kontrolnym Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych uzna, że mogło dojść do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, obowiązany jest do niezwłocznego wszczęcia postępowania. W treści upoważnień imiennych do przeprowadzenia kontroli, jak również w protokole kontroli wskazany został jako podmiot kontrolowany Główny Geodeta Kraju.

W pierwszej kolejności, oceniając upoważnienia imienne do przeprowadzenia kontroli, organ wskazał, że z części określającej zakres kontroli w sposób jednoznaczny wynika, że kontrola dotyczyła udostępniania przez Głównego Geodetę

Kraju za pośrednictwem portalu internetowego GEOPORTAL2 danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków. Nadmienił, że przepisy ustawy o ochronie danych osobowych nie określają, ani nie zawierają delegacji dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych (ani żadnego innego) do określenia wzoru upoważnienia imiennego do przeprowadzenia kontroli, w którym w sposób precyzyjny wskazane zostałoby miejsce przeznaczone do oznaczenia podmiotu kontrolowanego. W konsekwencji wskazanie podmiotu kontrolowanego w upoważnieniu imiennym znajduje się w miejscu najbardziej do tego celu adekwatnym w ocenie Prezesa UODO. W odniesieniu do upoważnień imiennych wydanych w związku z kontrolą zaplanowaną u Głównego Geodety Kraju nastąpiło to w części upoważnienia, gdzie wskazany został szczegółowy zakres kontroli wraz ze wskazaniem podmiotu kontrolowanego, tj. Głównego Geodety Kraju.

Ponadto, odnosząc się do zamieszczonej w treści upoważnień do przeprowadzenia kontroli informacji o nazwie i adresie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii wskazał, że informacja ta odnosi się wyłącznie do wskazania jednostki organizacyjnej, przy pomocy, której Główny Geodeta Kraju realizuje swoje zadania, w tym także czynności objęte zakresem kontroli. Z art. 6 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2020 r. poz.276) wynika, że centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii jest Główny Geodeta Kraju, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. W związku z tym wskazanie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii miało jedynie na celu wskazanie przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych faktycznego miejsca przeprowadzenia kontroli. Ponadto, zakres kontroli zawarty w upoważnieniach imiennych odnosi się wyłącznie do działalności Głównego Geodety Kraju, a nie do działalności Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

PUODO nie zgodził się ze stanowiskiem pełnomocnika GGK, który uważa, że niedopuszczalne jest wszczęcie przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych postępowania administracyjnego w sytuacji, kiedy nie została przeprowadzona kontrola. Zdaniem organu uznanie takiego stanowiska oznaczałoby w praktyce niemożność wszczęcia postępowania w każdym przypadku, kiedy podmiot kontrolowany udaremniłby przeprowadzenie kontroli. Główny Geodeta Kraju udaremnił przeprowadzenie kontroli w pełnym zaplanowanym zakresie.

Niezależnie od powyższego organ zakwestionował interpretację wskazującą na naruszenie przez organ art. 90 ustawy dokonaną przez Głównego Geodety Kraju. Podał, że powołany przepis nie określa katalogu podmiotów, wobec których Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych może wszcząć postępowanie administracyjne, a w szczególności nie zawęża katalogu tego wyłącznie do podmiotów kontrolowanych. Oznacza to, że organ nadzorczy może wszcząć postępowanie administracyjne wobec każdego podmiotu, jeśli tylko informacje zgromadzone w postępowaniu kontrolnym wskazują na to, że doszło do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych.

W przedmiotowej sprawie Główny Geodeta Kraju udaremnił możliwość zbadania w ramach czynności kontrolnych przez organ ochrony danych osobowych legalności publikowania na GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) informacji o numerach ksiąg wieczystych. W toku kontroli udostępnił jedynie dokumentację określającą środki organizacyjne zastosowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa danych oraz dowody potwierdzające wyznaczenie inspektora ochrony danych. Niemniej jednak na okoliczność odmowy przeprowadzenia kontroli Główny Geodeta Kraju złożył zeznania, z których wynika, że przypadku 90 starostw powiatowych, które nie posiadają jeszcze własnej infrastruktury technicznej Główny Geodeta Kraju na podstawie zawartych porozumień (zawartych na podstawie art 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne), po otrzymaniu stosownych danych geodezyjnych z tych starostw, dokonuje publikacji tych danych na portalu internetowym GEOPORTAL2.
Organ nie zgodził się ze stanowiskiem Głównego Geodety Kraju zawartym w odpowiedzi na wszczęcie postępowania, z którego wynika, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych bezpodstawnie uznał, że dane pochodzące z ewidencji gruntów i budynków, w tym w szczególności numery ksiąg wieczystych przetwarzane w serwisie www.geoportal.gov.pl stanowią dane osobowe i w związku z tym Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie jest władny podejmować działania w odniesieniu do ich przetwarzania.

Organ podał, że zgodnie z art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679 „dane osobowe" oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą"); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i

nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. Podmiotami, których dotyczą poszczególne prawa i obowiązki ujawnione w księgach wieczystych, są również osoby fizyczne. Zakres ujawnianych w księdze wieczystej danych osób fizycznych obejmuje m.in. imiona, nazwiska, imiona rodziców, numer PESEL, adres nieruchomości. Na tej podstawie stwierdzono, że podane do publicznej wiadomości (na portalu GEOPORTAL2) numery ksiąg wieczystych pozwalają na identyfikację osób, których dane zawarte są w księdze wieczystej. Posiadanie informacji o numerze księgi wieczystej umożliwia w sposób łatwy i prosty dostęp do danych podmiotowych osób ujawnionych w księgach wieczystych. Uzyskanie wglądu do danych osobowych zawartych w treści księgi wieczystej nie wymaga bowiem od osób dysponujących tym numerem posiadania dostępu dedykowanego systemu informatycznego ani posiadania specjalnych uprawnień. Wystarczy komputer podłączony do Internetu. Główny Geodeta Kraju swoim działaniem umożliwił użytkownikom przedmiotowego portalu bezpośredni dostęp do zawartości ksiąg wieczystych, gdyż umieszczone na Geoportal2 (geoportal.gov.pl) numery ksiąg wieczystych stanowią jednocześnie odnośniki przekierowujące użytkownika na stronę Ministerstwa Sprawiedliwości do elektronicznych ksiąg wieczystych. Ta funkcjonalność Geoportal2 (geoportal.gov.pl) spowodowała, że użytkownik tego portalu nie musiał nawet podawać numeru księgi wieczystej, by uzyskać wgląd do informacji w niej zawartych, w tym do danych osobowych właściciela danej nieruchomości. Wobec powyższego organ stanął na stanowisku, że numer księgi wieczystej jest informacją, która pozwala w sposób pośredni zidentyfikować osobę fizyczną (tj. właściciela danej nieruchomości).

Zdaniem organu także niezasadne jest stanowisko Głównego Geodety Kraju, który wskazał, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych bezpodstawnie uznał, że administratorem danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków publikowanych w serwisie www.geoportal.gov.pl jest Główny Geodeta Kraju. Główny Geodeta Kraju publikuje na Geoportal2 (geoportal.gov.pl) numery ksiąg wieczystych pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez starostów. Zaplanowana kontrola miała na celu ustalenie jaką rolę pełni Główny Geodeta Kraju w procesie publikacji numerów ksiąg wieczystych na Geoportal2. Niemniej jednak w

Regulaminie serwisu www.geoportal.gov.vl znajduje się informacja, z której wynika, że „Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Główny Geodeta Kraju z siedzibą w Warszawie, ul. Wspólna 2, 00-926 Warszawa".

Odnosząc się do stanowiska Pełnomocnika GGK, zawartego w odpowiedzi na wszczęcie postępowania, z którego wynika, m.in., że Główny Geodeta Kraju w związku z publikowaniem w serwisie www.geoportal.gov.pl, numerów ksiąg wieczystych nie narusza przepisów art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, gdyż nie jest adresatem tych przepisów, Prezes UODO wskazał, że zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679, dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą.

Jak stanowi art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: a) osoba, której dane dotyczą wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów; b) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy; c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze; d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej; e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Organ podał, że w toku kontroli Główny Geodeta Kraju zeznał, że „w przypadku 90 starostw powiatowych, które nie posiadają jeszcze własnej infrastruktury technicznej Główny Geodeta Kraju na podstawie zawartych porozumień, po otrzymaniu stosownych danych geodezyjnych z tych starostw dokonuje publikacji tych danych na portalu internetowym GEOPORTAL2.

W związku z powyższym organ stwierdził, że Główny Geodeta Kraju publikuje na GEOPORTAL2 informacje pozyskane z ewidencji gruntów i budynków (w tym numery ksiąg wieczystych) prowadzonych przez starostów powiatowych, którzy nie dysponują infrastrukturą techniczną umożliwiającą publikowanie tych informacji na GEOPORTAL2.

Zdaniem organu w niniejszej sprawie bezsporne jest to, że funkcjonalność GEOPORTAL2 pozwala na podstawie numeru księgi wieczystej udostępnionej przez Głównego Geodetę Kraju osobom korzystającym z tego portalu zapoznać się z zakresem informacji zawartym w danej księdze wieczystej. Zgodnie bowiem z art. 36^4 ust. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 2019 r. poz. 2204) każdy, kto zna numer księgi wieczystej, może bezpłatnie przeglądać księgę wieczystą za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych podkreślił, że podmiotami, których dotyczą poszczególne prawa i obowiązki ujawnione w księgach wieczystych, są m. in. osoby fizyczne. Zakres ujawnianych w księdze wieczystej danych tych osób obejmuje m.in. imiona, nazwiska, imiona rodziców, numer PESEL, adres nieruchomości. Na tej podstawie organ stwierdził, że podane do publicznej wiadomości (na GEOPORTAL2) numery ksiąg wieczystych pozwalają na pośrednią identyfikację osób fizycznych, a tym samym stanowią dane osobowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2016/679. Projekt GEOPORTAL2 został opracowany w ramach wykonywania ustanawiania infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Projekt opracowania takiej infrastruktury jest regulowany przepisami dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Zakres danych, które znajdują się w zbiorach danych przestrzennych jest określony w załącznikach do Dyrektywy 2007/2/WE. Wskazany zakres nie obejmuje danych dotyczących własności czy statusu prawnego nieruchomości, które są objęte zbiorem.

Zgodnie z motywem 24 dyrektywy 2007/2AVE, świadczenie usług sieciowych powinno być zgodne z zasadami przetwarzania danych osobowych. Dodatkowo, art. 13 ust. 1 lit. f Dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą ograniczyć publiczny dostęp do zbiorów i usług danych przestrzennych, jeśli ich udostepnienie miałoby niekorzystny wpływ na poufność danych osobowych, jeżeli osoba, której dane dotyczą, nie wyraziła zgody na publiczne ujawnienie tych informacji oraz jeśli poufność danych jest przewidziana w przepisach krajowych czy unijnych.

Organ przywołał także art. 5a ust. 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, który nakłada na Głównego Geodetę Kraju obowiązek zastosowania zabezpieczeń zapobiegających nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi

lub przekazaniu danych osobowych przetwarzanych m.in. w związku z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz tworzeniem i utrzymywaniem zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.

Z treści porozumienia nr z dnia listopada 2018 r. (zawartego przez Głównego Geodetę Kraju ze Starostą) wynika, że porozumienie to zostało zawarte na podstawie art. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne w związku z art. 7 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1472). W treści tego porozumienia określony został cel współpracy, tj. uzupełnienie i usprawnienie funkcjonowania elementów krajowego systemu informacji o terenie, stanowiącego część składową infrastruktury informacji przestrzennej. Zakres przekazywanych informacji przez Starostę (i następnie publikowanych przez Głównego Geodetę Kraju na GEOPORTAL2), zgodnie z ww. porozumieniem, obejmuje m.in. numery ksiąg wieczystych nieruchomości położonych na terenie Powiatu .

Organ ponadto wskazał, że zgodnie z art. 11 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, dostęp do zbiorów danych i usług przestrzennych podlega ograniczeniu na podstawie m.in. przepisów o ochronie danych osobowych.

Na tej podstawie organ stwierdził, że przesłanka wskazana w art. 6 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679 nie może być zastosowana. Pozostałe przesłanki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych wymienione w art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 z uwagi na ich charakter nie mogą stanowić podstawy przetwarzania danych osobowych w niniejszej sprawie.

Dodatkowo Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych stwierdził, że na podstawie art. 58 ust. 2 lit. i rozporządzenia 2016/679, każdemu organowi nadzorczemu przysługuje uprawnienie do zastosowania, oprócz lub zamiast innych środków naprawczych przewidzianych w art. 58 ust. 2 lit. a - h oraz lit. j tego rozporządzenia, administracyjnej kary pieniężnej na mocy art. 83 rozporządzenia 2016/679, zależnie od okoliczności konkretnej sprawy. Mając na uwadze ustalenia stanu faktycznego, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, korzystając z przysługującego mu uprawnienia określonego we wskazanym wyżej przepisie rozporządzenia 2016/679 stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie zaistniały przesłanki

uzasadniające nałożenie na Głównego Geodetę Kraju administracyjnej kary pieniężnej.

Przy ustalaniu wysokości kary Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych wziął pod uwagę następujące okoliczności sprawy wpływające na wymiar nałożonej kary finansowej: wagę i charakter naruszenia, czas trwania naruszeń, umyślny charakter naruszenia, wysoki stopień odpowiedzialności Głównego Geodety Kraju jako podmiotu administracji publicznej, który niewątpliwie powinien stać na straży praworządności, a którego działalność (w zakresie publikowania numerów ksiąg wieczystych na GE0P0RTAL2) narusza obowiązujące przepisy prawa.

Ustalając wysokość kary wysokość administracyjnej kary pieniężnej, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie znalazł podstaw do uznania, że zachodziły jakiekolwiek okoliczności łagodzące, mające wpływ na ostateczny wymiar kary. Decydując, czy nałożyć administracyjną karę pieniężną, a także ustalając jej wysokość, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych uznał poważny charakter naruszenia wynikający z udostepnienia danych osobowych bez podstawy prawnej innym osobom, niż osoby, których dane dotyczą. Wziął także pod uwagę dużą wagę naruszenia. W ocenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych zastosowana administracyjna kara pieniężna w wysokości 100 000 zł spełnia w ustalonych okolicznościach niniejszej sprawy funkcje, o których mowa w art. 83 ust. 1 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, tzn. jest w tym indywidualnym przypadku skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca.

Jednocześnie na podstawie złożonych przez Pełnomocnika Głównego Geodety Kraju wyjaśnień zawartych w pismach z dnia maja 2020 r. i z dnia lipca 2020 r. oraz załączonych pozostałych dowodów Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych stwierdził, że pozostałe uchybienia stanowiące przedmiot niniejszego postępowania zostały przez Głównego Geodetę Kraju usunięte.

Główny Geodeta Kraju, reprezentowany przez pełnomocników, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 24 sierpnia 2020 r. o sygn. DKN.5112.13.2020.88521, w całości;

Przed rozpoznaniem wywiedzionych zarzutów, skarżący wniósł - o zwrócenie się przez Sąd z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: „Czy sądy administracyjne w Polsce, które

dokonują kontroli legalności zaskarżonego aktu z perspektywy uwzgledniającej faktyczne podstawy jego wydania, tj. kontroli realizacji i przestrzegania przez organ orzekający w sprawie wiążących go reguł proceduralnych (tj. w szczególności nie ustalają stanu faktycznego, nie orzekają merytorycznie i nie mają możliwości wydania wyroku reformatoryjnego), zapewniają skuteczną ochronę prawną przed sądem przeciwko prawnie wiążącej decyzji organu nadzorczego, tj. wykonują pełną jurysdykcję w sprawie, w tym w zakresie ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, o której mowa w art. 78 ust. 1 RODO oraz w motywie (143) preambuły RODO, w sytuacji, w której postępowanie przed Prezesem UODO jest jednoinstancyjne i brak jest organu lub sądu który oceni rozstrzygnięcie Prezesa UODO merytorycznie lub ma kompetencje do dokonywania ustaleń faktycznych, zaś zgodnie z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych podmiot ukarany powinien mieć prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd posiadający pełną jurysdykcję w sprawie?";

Zaskarżonej decyzji zarzucił mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania, tj.;

3.1. art. 78 ust. 1 RODO w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: „EKPCz") oraz art. 13 EKPCz przez uniemożliwienie wniesienia i rozpoznania skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem;

3.2. art. 47 Karty Praw Podstawowych poprzez uniemożliwienie skarżącemu rozpatrzenia sprawy przez sąd mający pełną jurysdykcję w sprawie, tj. mogący co najmniej ustalać stan faktyczny oraz modyfikować rozstrzygniecie, co godzi w prawo Skarżącego do rzetelnego procesu;

3.3. art. 61 § 1 k.p.a. w zw. z art. 90 u.o.d.o. w zw. z art. 60 u.o.d.o. w zw. z art. 70 ust. 1 u.o.d.o., w zw. z art. 81 u.o.d.o., w zw. z art. 105 § 1 k.p.a., poprzez wszczęcie postepowania administracyjnego wobec GGK oraz wydanie wobec GGK Decyzji przez Prezesa UODO, podczas gdy wszczęcie postepowania administracyjnego przez Prezesa UODO nie zostało poprzedzone obligatoryjnym postępowaniem kontrolnym wszczętym wobec GGK, w ramach którego organ mógłby ustalić istnienie wiarygodnych i wszechstronnych przesłanek usprawiedliwiających wszczęcie postępowania administracyjnego, co w konsekwencji doprowadziło do wydania

wobec GGK Decyzji w wyniku postępowania, które było bezprzedmiotowe i powinno ulec umorzeniu;

3.4. art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 81 k.p.a. poprzez brak umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji w sprawie, co w konsekwencji uniemożliwiło stronie zweryfikowanie, że organ w ramach postępowania zebrał niepełny materiał dowodowy oraz złożenie wniosku o uzupełnienie materiału dowodowego w zakresie m.in. podstawy prawnej publikowania przez GGK numerów ksiąg wieczystych;

3.5. art. 7 k.p.a., art. 8 k.p.a., 77 § 1 k.p.a., 80 k.p.a. poprzez brak zebrania przez organ kompletnego materiału dowodowego i poczynienie przez organ ustaleń faktycznych w oparciu o niepełny materiał dowodowy, a w konsekwencji błędne ustalenie, że GGK przetwarza dane osobowe w postaci numerów ksiąg wieczystych jako administrator danych bez podstawy prawnej, tj. z naruszeniem zasady legalności, podczas gdy w toku postępowania Prezes UODO mógł zebrać pełny materiał dowodowy, który powinien doprowadzić Prezesa UODO do wniosku, że działania GGK polegające na publikowaniu numerów ksiąg wieczystych realizowane są na podstawie obowiązujących przepisów prawa;

3.6. art. 107 § 1 pkt 6) k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a., poprzez sporządzenie uzasadnienia w sposób niezrozumiały, niezgodny z obowiązkami nałożonymi na organ w zakresie sporządzenia uzasadnienia, polegający na wewnętrznej sprzeczności uzasadnienia, braku wyczerpującego wskazania przez organ faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a przyjmowaniu przez organ założeń nie popartych ani dowodami ani uzasadnieniem logicznym, co w konsekwencji spowodowało bezzasadne wymierzenie kary oraz uniemożliwia realną kontrolę merytoryczną decyzji.

Warunkowo akceptując sentencję decyzji oraz ustalony stan faktyczny - przy czym Skarżący kategorycznie nie akceptuje go - czyniąc wywiedzioną skargę wszechstronnym i kompletnym środkiem zaskarżenia, zarzucił zaskarżonej decyzji mające wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

4.1. art. 5 ust. 1 lit, a oraz art. 6 ust. 1 RODO art. 4 pkt 1 RODO poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że numer księgi wieczystej ujawniany w serwisie www.geoportal.gov.pl stanowi daną osobową w rozumieniu RODO, a w

konsekwencji, że do jego przetwarzania zastosowanie znajdują sformułowane na gruncie RODO wymogi dotyczące przestrzegania zasady legalności i konieczności wykazania podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych, podczas gdy numer księgi wieczystej ujawniany w serwisie www.geoportal.gov.pl nie ma charakteru osobowego (podmiotowego), ale ma wyłącznie charakter przedmiotowy, w związku z czym nie może zostać uznany za daną osobową i umożliwianie dostępu do niego w ramach serwisu www.geoportal.gov.pl nie podlega wymogom przewidzianym w RODO;

4.2. art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 6 ust. 1 RODO art. 4 pkt 2 RODO, poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że umożliwienie dostępu do numeru księgi wieczystej w serwisie www.geoportal.gov.pl stanowi przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu RODO, a w konsekwencji, że do jego przetwarzania zastosowanie znajdują sformułowane na gruncie RODO wymogi dotyczące przestrzegania zasady legalności i konieczności wykazania podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych, podczas gdy umożliwianie dostępu do numeru księgi wieczystej nie wypełnia przesłanek przetwarzania, ponieważ nie stanowi wykonywania operacji na danych osobowych lub zestawach danych osobowych, i umożliwianie dostępu do niego w ramach serwisu www.geoportal.gov.pl nie podlega wymogom przewidzianym w RODO;

4.3. art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 6 ust.1 RODO w zw. z art. 4 pkt 7 RODO w zw. z art. 24 ust. 3 pkt 5 p.g.i.k,, poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że GGK jest administratorem danych osobowych w postaci numeru księgi wieczystej ujawnianej w serwisie www.geoportal.gov.pl, a w konsekwencji, że GGK dotyczą wymogi dotyczące przestrzegania zasady legalności i konieczności wykazania podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych na gruncie RODO, podczas gdy GGK nie decyduje o celach i sposobach wykorzystania informacji ujawnianych w serwisie www.geoportal.gov.pl, ale jedynie umożliwia starostom powiatowym włączenie ich usług sieciowych i przez to publikację informacji (w tym numerów ksiąg wieczystych) pochodzących z prowadzonych przez nich ewidencji gruntów i budynków lub dokonuje technicznej czynności publikacji tych informacji w oparciu o stosowne porozumienie zawarte ze starostami, którzy nie dysponują infrastrukturą techniczną umożliwiającą publikowanie tych informacji bezpośrednio w serwisie www.geoportal.gov.pl, w konsekwencji czego GGK nie może być uznany za

administratora danych w świetle przepisów RODO, a więc nie może być także adresatem obowiązków z art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 6 ust. 1 RODO, które dotyczą przetwarzania danych przez administratora;

4.4. rozdziału 6. załącznika II do Rozporządzenia KE 1089/2010[3], poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że GGK udostępnia na portalu internetowym www.geoportal.gov.pl numery ksiąg wieczystych pozyskane z ewidencji gruntów i budynków bez podstawy prawnej, podczas gdy na podstawie Rozporządzenia KE 1089/2010 GGK jest zobowiązany do publikowania numerów ksiąg wieczystych w serwisie www.geoportał.gov.pl, a zatem w przypadku uznania, że numery ksiąg wieczystych są danymi osobowymi, a GGK przysługuje status administratora danych osobowych (co Skarżący stanowczo kwestionuje) przetwarzanie danych osobowych odbywałoby się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) RODO, a więc nie mogłoby prowadzić do naruszenia zasady legalności, tj. art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 6 ust. 1 RODO;

4.5. art. 11 ust. 2 pkt 5 u.i.i.p. w zw. z art. 13 ust. 1 łit. f) dyrektywy 2007/2/WE® w zw. z art. 20 ust. 1 pkt 1 p.g.i.k, art. 20 ust. 2 pkt 1 p.g.i.k,, 24 ust. 2 i 4 p.g.i.k., art. 24 ust. 5 p.g.i.k i art. 4 pkt 1 RODO, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że ograniczenie powszechnego dostępu do zbiorów danych i usług przestrzennych o których mowa w art. 9 ust. 1 u.i.i.p, ze względu na przepisy o ochronie danych osobowych dotyczy numerów ksiąg wieczystych ujawnianych w serwisie www.geoportal.gov.pl, podczas gdy ograniczenie to nie dotyczy numerów ksiąg wieczystych wskazanych w art. 20 ust. 1 pkt 1 p.g.i.k, które stanowią dane przedmiotowe dotyczące nieruchomości i zgodnie z art. 24 ust, 2 i 4 p.g.i.k. mają charakter jawny i powszechny, a dotyczy wyłącznie informacji o charakterze podmiotowym znajdujących się w katastrze nieruchomości, wskazanych w art. 20 ust. 2 pkt 1 p.g.i.k, których powszechna dostępność została ograniczona w art. 24 ust. 5 p.g.i.k.

4.6. art. 36^4 ust. 16 u.k.w.h., poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że adresatem ustanowionego w tym przepisie zakazu udostępniania osobom trzecim danych zawartych w dziale pierwszym i drugim ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie teleinformatycznym jest Skarżący oraz że zakaz ten obejmuje ujawnianie numerów ksiąg wieczystych w serwisie www.geoportal.gov.pl przez Skarżącego, podczas gdy adresatami normy zawartej w tym przepisie są organy prowadzące kataster nieruchomości, dla nieruchomości z określonej miejscowości, gminy lub powiatu,

pozyskujące dane z Centralnej Informacji w celu weryfikacji zgodności danych ewidencji gruntów i budynków z danymi zawartymi w księgach wieczystych (organem takim nie jest Skarżący), a jej zakres przedmiotowy obejmuje dane zawarte w dziale pierwszym i drugim ksiąg wieczystych, a zatem nie obejmuje numeru księgi wieczystej;

4.7. art. 5a ust. 4 w zw. z art. 5a ust. 1 p.g.i.k, poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że przepisy te ustanawiają zakaz udostępniania numerów ksiąg wieczystych przez Skarżącego osobom trzecim, podczas gdy przepisy te nie wyznaczają Skarżącego jako administratora danych, w szczególności w zakresie numerów ksiąg wieczystych, ujawnianych w serwisie www.geoportal.gov.pl, natomiast w odniesieniu do danych osobowych, których Skarżący jest administratorem (a które nie obejmują numeru księgi wieczystej) wprowadzają wyłącznie wymogi w zakresie wewnętrznych organizacyjnych środków bezpieczeństwa, które powinien wdrożyć administrator, nie ograniczając przy tym kręgu odbiorców takich danych w przypadku posiadania przez administratora odpowiedniej podstawy prawnej udostepnienia danych;

co w rezultacie doprowadziło do bezpodstawnego wydania Decyzji przez Prezesa UODO.

Na wypadek uznania, że GGK dopuścił się zarzucanego naruszenia, czemu Skarżący stanowczo zaprzecza, zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

4.8. art. 83 ust. 2 lit. b) RODO poprzez przyjęcie przez Prezesa UODO, że rzekome naruszenie, którego miał dopuścić się GGK miało charakter umyślny, podczas gdy nawet w przypadku uznania, że GGK dopuścił się naruszenia, to naruszenie miało charakter nieumyślny z uwagi na umotywowane przekonanie GGK co do legalności podejmowanych działań kwestionowanych w Decyzji;

4.9. art. 83 ust 1 RODO poprzez wymierzenie kary pieniężnej w maksymalnej możliwej wysokości, nieproporcjonalnej do rozmiarów rzekomego naruszenia, a zatem wymierzonej z naruszeniem wyrażonej w tym przepisie zasady proporcjonalności, podczas gdy nawet w przypadku przyjęcia, że Skarżący dopuścił się naruszenia, nałożona kara powinna być istotnie niższa i pozostawać w odpowiedniej proporcji do naruszenia; co w rezultacie doprowadziło do nałożenia kary w wysokości rażąco nieproporcjonalnej do skali rzekomego naruszenia.

W konsekwencji wywiedzionych zarzutów skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości na podstawie art. 145 § 1 pkt 1) lit. a) i c) p.p.s.a., a także o rozpoznanie Skargi na rozprawie; zasadzenie od Prezesa UODO na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów sadowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu obszernej skargi skarżący rozwinął wskazane zarzuty wskazując, że wydając zaskarżoną decyzję Prezes UODO:

1. bezpodstawnie przyjął, że Główny Geodeta Kraju jest zobowiązany do wykazania podstawy prawnej na gruncie RODO dla ujawniania w serwisie www.geoportal.gov.pl numerów ksiąg wieczystych, a brak tej podstawy stanowi naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych. Działanie GGK regulowane szczegółowymi przepisami, a z uwagi na fakt, że numery ksiąg wieczystych nie stanowią danych osobowych (por. dalsze uwagi), nie ma potrzeby ustalania dodatkowych podstaw prawnych do działania na podstawie przepisów RODO.
2. bezpodstawnie uznał, że numer księgi wieczystej przetwarzany w serwisie www.geoportal.gov.pl jest daną osobową, a tym samym że Prezes UODO jest władny podejmować działania w odniesieniu do przetwarzania numerów ksiąg wieczystych. Numer księgi wieczystej - podobnie zresztą jak numer działki ewidencyjnej, czy numer rejestracyjny pojazdu nie jest żadnym identyfikatorem osobowym, ale identyfikatorem rzeczy (nieruchomości, działki czy - w przypadku numerów rejestracyjnych - pojazdów). Identyfikator ten jest publicznie dostępny i niezbędny do prawidłowego funkcjonowania systemu informacji o nieruchomościach, a ewentualne problemy dotyczące ochrony prywatności osób, których dane są ujawnione w księgach wieczystych (bo przecież nie chodzi tylko o właścicieli nieruchomości, ale również o inne osoby fizyczne w księgach wieczystych wskazane) mogą być co najwyżej przedmiotem zmiany legislacyjnej i to nie dotyczącej działalności Głównego Geodety Kraju, a zakresu jawności danych zawartych w treści księgi wieczystej.
3. bezpodstawnie przyjął, że administratorem danych publikowanych w serwisie www.geoportal.gov.pl jest Główny Geodeta Kraju. Takie stanowisko wynika zapewne z braku przeprowadzenia obligatoryjnego uprzedniego postępowania kontrolnego i pomimo wyjaśnień przedstawianych w trakcie kontroli w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (postępowanie kontrolne - jak wynika z protokołu kontroli i upoważnień

do przeprowadzenia kontroli - prowadzone było bowiem nie u Głównego Geodety Kraju, ale w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, który z punktu widzenia przepisów RODO jest odrębnym administratorem danych osobowych). Podmiotami decydującymi o zakresie i sposobie publikacji danych w serwisie www.geoportal.gov.pl są bowiem starostowie, a Główny Geodeta Kraju ma tu wyłącznie funkcję wspomagającą starostów od strony technicznej. Główny Geodeta Kraju nie ma żadnych uprawnień władczych wobec starostów, a tym samym nie może być administratorem, czyli podmiotem decydującym o celach i środkach przetwarzania danych.

4. nie uwzględnił przepisów obligujących GGK do umożliwiania dostępu do numerów ksiąg wieczystych w serwisie www.geoportal.gov.pl, stanowiącym infrastrukturę informacji przestrzennej w rozumieniu dyrektywy 2007/2AVE (dyrektywa INSPIRE). Nawet zatem przyjmując (z czym Skarżący się nie zgadza), że numery ksiąg wieczystych są danymi osobowymi, podstawą prawną legalizującą przetwarzanie danych osobowych przez GGK w zakresie umożliwienia dostępu do numerów ksiąg wieczystych w serwisie www.geoportal.gov.pl byłby art. 6 ust. 1 lit. c) RODO w zw. z. właściwymi przepisami Rozporządzenia KE 1089/2010.

Uznanie przez Prezesa UODO, że działanie GGK jest niezgodne z prawem jest więc całkowicie nieuzasadnione i prowadzi do utrudnienia GGK realizowania nałożonych na niego zadań administracyjnych.

5. sporządził Decyzję oraz jej uzasadnienie bez zachowania należytej staranności, nie popierając jakichkolwiek stawianych tez dowodami, a kwestie szczegółowe omawiając w sposób nie pozwalający na ustalenie toku myślenia organu i tym samym uniemożliwiający pełną kontrolę instancyjną;

Skarżący również wskazał, że ujawnianie informacji o numerze księgi wieczystej w serwisie www.geoportal.gov.pl nie jest objęte ograniczeniem zasady jawności ani na podstawie art. 24 ust. 5 p.g.i.k. (zob. uzasadnienie zarzutu 4.5.), ani art. 36^4 ust. 16 ustawy o księgach wieczystych i hipotece (zob. uzasadnienie zarzutu 4.6.), ani też art. 5a ust. 4 p.g.i.k. (zob. uzasadnienie zarzutu 4.7.). Działanie organów prowadzących kataster nieruchomości i korzystających z serwisu www.geoportal.gov.pl udostępniany przez Skarżącego polegające na umożliwieniu wyświetlania w serwisie numerów ksiąg wieczystych dla poszczególnych działek

ewidencyjnych nie narusza więc również innych przepisów prawa wskazanych przez Prezesa UODO w uzasadnieniu Decyzji.

Zdaniem skarżącego, z uwagi na powyższe okoliczności, zaskarżona Decyzja powinna zostać uchylona w całości.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i umotywował szeroko swoje stanowisko w stosownym uzasadnieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią przepisu art.1 par. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137 z późn. zm.) Sąd Administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem skarżonej decyzji administracyjnej. Jest więc to kontrola legalności rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu administracyjnym, z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i procesowym. Oceniając przedmiotową decyzję według powyższych kryteriów, uznać należy, iż nie narusza ona prawa.

Istota sprawy w niniejszym postępowaniu sprowadzała się do oceny tego, czy numery Ksiąg Wieczystych są danymi osobowymi i czy Główny Geodeta Kraju upubliczniając je na portalu o nazwie GEOPORTAL2, był do tego prawnie upoważniony.

Co się tyczy tego, czym są dane osobowe, to podkreślić należy, iż odpowiedz na to pytanie formułuje art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679 w myśl którego to przepisu „dane osobowe" oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą"). Możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników, określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej.

Przenosząc powyższą definicję prawną na materię zawartości Ksiąg Wieczystych uwypuklenia wymaga fakt, że podmiotami, których dotyczą poszczególne prawa i obowiązki ujawnione w księgach wieczystych, są również osoby fizyczne. Zakres ujawnianych w księdze wieczystej danych osób fizycznych obejmuje m.in. imiona, nazwiska, imiona rodziców, numer PESEL, adres nieruchomości. Na tej podstawie stwierdzić należy, że podane do publicznej

wiadomości (na portalu GEOPORTAL2) numery ksiąg wieczystych pozwalają na identyfikację osób, których dane zawarte są w księdze wieczystej. Z uwagi na powyższe nie ulega wątpliwości, że posiadanie informacji o numerze księgi wieczystej umożliwia w sposób łatwy i prosty na dostęp do danych podmiotowych osób ujawnionych w księgach wieczystych. Uzyskanie wglądu do danych osobowych zawartych w treści księgi wieczystej wymaga bowiem od osób dysponujących tym numerem, posiadania wyłącznie dostępu do dedykowanego systemu informatycznego, a nie posiadania specjalnych uprawnień. Wystarczy komputer podłączony do Internetu. Co więcej, jak trafnie zauważył organ, Główny Geodeta Kraju swoim działaniem umożliwił użytkownikom przedmiotowego portalu bezpośredni dostęp do zawartości ksiąg wieczystych, gdyż umieszczone na Geoportal2 (geoportal.gov.pl) numery ksiąg wieczystych, stanowią jednocześnie odnośniki przekierowujące użytkownika na stronę Ministerstwa Sprawiedliwości do elektronicznych ksiąg wieczystych. Ta funkcjonalność Geoportal2 (geoportal.gov.pl) spowodowała, że użytkownik tego portalu nie musi nawet podawać numeru księgi wieczystej, by uzyskać wgląd do informacji w niej zawartych, w tym do danych osobowych właściciela danej nieruchomości. W konsekwencji powyższego, w ocenie tut. Sądu numer księgi wieczystej, jawi się jest informacja, która pozwala w sposób pośredni zidentyfikować osobę fizyczną (tj. właściciela danej nieruchomości). W związku z tym uznać należy, że numer księgi wieczystej stanowi dane osobowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

Na marginesie należy dodać, że w/zaprezentowany pogląd pozostaje w zgodzie z orzecznictwem Sądu kasacyjnego, którego przykładem jest m. in. argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiona w uzasadnieniu wyroku z 26 września 2018r. wydanego w sprawie o sygn. akt I OSK 11/17. W przedmiotowym uzasadnieniu Sąd kasacyjny przesądził, że : „Powracając zaś do tej danej ewidencyjnej, zawartej w ewidencji gruntów i budynków, jaką jest oznaczenie księgi wieczystej nie można tej danej traktować jako "zbioru oznaczonych cyfr i znaków" jak sugeruje skarżąca kasacyjnie. Otrzymanie informacji dotyczącej oznaczenia księgi wieczystej umożliwia bowiem w sposób łatwy i prosty dostęp do treści całej księgi wieczystej, a więc wszystkich IV działów, a w tym również do zawartych w niej danych podmiotowych. Ubieganie się o uzyskanie z ewidencji gruntów i budynków danych dotyczących oznaczenia księgi wieczystej ma na celu nie pozyskanie "zbioru oznaczonych cyfr i znaków", ale ma na celu pozyskanie danych podmiotowych dotyczących właściciela nieruchomości, które w prosty sposób

można pozyskać dysponując "zbiorem oznaczonych cyfr i znaków", czyli oznaczeniem księgi wieczystej. Dlatego też przyjęcie takiej wykładni, że zawarta w ewidencji gruntów informacja dotycząca oznaczenia księgi wieczystej ma wyłącznie charakter przedmiotowy, a w konsekwencji może być udostępniana każdemu, spowodowałoby, że przyjęta w art. 24 ust. 5 P.g.i k. zasada, że udostępnienie danych ewidencyjnych zawierających dane podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 może nastąpić tylko na żądanie podmiotów wskazanych w pkt 1 do pkt 3 stałaby się bezprzedmiotowa, albowiem każdy poprzez uzyskanie oznaczenia księgi wieczystej uzyskiwałby dane dotyczące podmiotów. To oznacza, że taka wykładnia jest nieprawidłowa, albowiem prowadzi do rezultatu, że dyspozycja normy określająca w pkt 1 do pkt 3 nakazane zachowanie stałaby się zbędna. (...) Nie ma bowiem wątpliwości, że samo posiadanie oznaczenia księgi wieczystej umożliwia w sposób łatwy i prosty niewymagający nadmiernych kosztów, czasu ani szczególnych działań, na dostęp do danych podmiotowych osób ujawnionych w księgach wieczystych, a tymi danymi, zgodnie z § 41 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych, w przypadku osób fizycznych jest imię (imiona), nazwisko, imiona rodziców, jak również numer PESEL."

Z przywołaną argumentacją Naczelnego Sądu Administracyjnego tut. Sąd w pełni się zaś zgadza i traktuje ją jak własną.

Przechodząc do drugiej z kluczowych dla niniejszej sprawy kwestii, a mianowicie podstawy prawnej do udostępniania przez skarżącego numerów Ksiąg Wieczystych na omawianym portalu, to przychylić należało się do poglądu organu, że brak jest takiej podstawy prawnej. W szczególności rozdział 6 załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE) NR 1089/2010 z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych (zwanego dalej „Rozporządzeniem KE 1089/2010"), który według oceny Głównego Geodety Kraju stanowi podstawę do publikowania w serwisie www.geoportal.gov.pl numerów ksiąg wieczystych, nie zasługuje na uznanie, albowiem regulacje zawarte ww. Rozporządzeniu Komisji (UE) w żadnej mierze nie odnoszą się do kwestii publikowania w serwisie www.geoportal.gov.pl numerów ksiąg wieczystych.

Nadto jak słusznie podniósł organ, projekt GEOPORTAL2 został opracowany w ramach wykonywania ustanawiania infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Projekt opracowania takiej infrastruktury jest

regulowany przepisami dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Zakres danych, które znajdują się w zbiorach danych przestrzennych jest określony w załącznikach do Dyrektywy 2007/2/WE. Wskazany zakres nie obejmuje danych dotyczących własności, czy statusu prawnego nieruchomości, które są objęte zbiorem. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że zgodnie z motywem 24 dyrektywy 2007/2/WE, świadczenie usług sieciowych (takich jak udostępnianie danych w ramach Geoportal2), powinno być zgodne z zasadami przetwarzania danych osobowych. Dodatkowo, art. 13 ust. 1 lit. f) Dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą ograniczyć publiczny dostęp do zbiorów i usług danych przestrzennych, jeśli ich udostępnienie miałoby niekorzystny wpływ na poufność danych osobowych, jeżeli osoba, której dane dotyczą, nie wyraziła zgody na publiczne ujawnienie tych informacji oraz jeśli poufność danych jest przewidziana w przepisach krajowych czy unijnych. Stąd zarzut 4.4 i 4.5 skargi uznać należało za chybiony.

W tym miejscu należało również podkreślić, iż skoro do zadań ustawowych Głównego Geodety Kraju należy m.in. prowadzenie centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz koordynowanie działań organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych zasobów geodezyjno - kartograficznych, to niewątpliwie przepis art. 36 ze znaczkiem 4 ust. 16 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 2019 r. poz. 2204), pośrednio odnosi się również do Głównego Geodety Kraju, który w ramach prowadzonej współpracy ze starostami na podstawie zawartych porozumień, nie może naruszać ograniczeń prawnych nałożonych na starostów przepisem ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Wbrew stanowisku skarżącego, z powyższej normy prawnej nie wynika ograniczenie zakazu udostępniania tylko informacji zawartych w dziale pierwszym i drugim ksiąg wieczystych. Ograniczenie to odnosi się także do samego numeru księgi wieczystej. W realiach faktycznych niniejszej sprawy pamiętać zaś należy, że opublikowane na Geoportal2 (geoportal.gov.pl) numery ksiąg wieczystych stanowiły jednocześnie odnośniki przekierowujące na stronę Ministerstwa Sprawiedliwości z systemem elektronicznych ksiąg wieczystych, co umożliwiało użytkownikom Geoportal2 na zapoznanie się z pełną zawartością księgi wieczystej. W kontekście powyższego należy uznać, że publikowanie na Geoportal2 (geoportal.gov.pl) numerów ksiąg

wieczystych naruszało powołany wyżej przepis ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Stąd zarzut nr.4.6 skargi również jawił się jako nietrafiony.

W świetle treści art 5a ust 1 oraz ust 4 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, który zobowiązuje Głównego Geodetę Kraju do podejmowania działań, które zapewnią, że dane osobowe (w tym dane osobowe w postaci nr ksiąg wieczystych) nie będą udostępniania w sposób niezgodny z prawem, nie może się także ostać zarzut nr.4.7skargi.

Niezależnie od powyższego, za chybione uznać należało również pozostałe zarzuty skargi. W szczególności odnosząc się do zarzutu 3.3 skargi należy mieć na względzie to, że planowana kontrola miała na celu zbadanie procesu udostępniania przez Głównego Geodetę Kraju za pośrednictwem portalu internetowego GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl), danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków. Okolicznością niesporną w sprawie jest jednak to, że Główny Geodeta Kraju udaremnił przeprowadzenie czynności kontrolnych w zaplanowanym zakresie. Odmówił składania jakichkolwiek zeznań w zakresie legalności publikowania na GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) informacji o numerach ksiąg wieczystych, jak również nie pozwolił kontrolującym na zbadanie systemów informatycznych wykorzystywanych w procesie publikowania danych na GEOPORTAL2. Skoro więc działania skarżącego uniemożliwiły przeprowadzenie postępowania kontrolnego, to tym samym nie może on na etapie skargi do Sądu, zarzucać skutecznie organowi uchybienia polegającego na braku przeprowadzenia takiego postępowania. Przyjmując tok rozumowania skarżącego, każda obstrukcja po stronie kontrolowanego podmiotu, torpedowałaby możliwość działania Prezesa UODO. To zaś sprawiałoby, że przepisy regulujące materię ochrony danych osobowych pozostawałyby de facto martwe.

Nadto rację ma organ, ze należy również zwrócić uwagę na nieprawidłową interpretację art. 90 ustawy o ochronie danych osobowych dokonaną przez Głównego Geodetę Kraju. Powołany przepis nie określa katalogu podmiotów, wobec których Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych może wszcząć postępowanie administracyjne, a w szczególności nie zawęża katalogu tego wyłącznie do podmiotów kontrolowanych. Oznacza to, że organ nadzorczy może wszcząć postępowanie administracyjne wobec każdego podmiotu, jeśli tylko informacje zgromadzone w postępowaniu kontrolnym wskazują na to, że doszło do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Ponadto, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Głównego Geodety Kraju, że kontrola została przeprowadzona w

Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, a nie u Głównego Geodety Kraju, który jest odrębnym administratorem danych osobowych. Wskazać należy, że zgodnie żart. 81 ust. 2 pkt 5 ustawy, imienne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zawiera oznaczenie kontrolowanego. Bezsporne jest, że w treści upoważnień imiennych do przeprowadzenia kontroli, jak również w protokole kontroli wskazany został jako podmiot kontrolowany - Główny Geodeta Kraju.

Co się tyczy zarzutów z punktów od 3.6 do 3.6 skargi, to zmierzały one w głównej mierze do wykazania naruszenia przez organ normy art.10 K.p.a. co miało doprowadzić do niepełnego zebrania materiału dowodowego, co w konsekwencji skutkowało brakiem dopatrzenia się przez organ podstawy prawnej dla spornego publikowania numerów ksiąg wieczystych. Takiego jednak rezultatu przedmiotowego uchybienia tut. Sąd nie dopatrzył się. W szczególności skarżący nie udowodnił tego, aby jego działania polegające na publikowaniu numerów ksiąg wieczystych było istotnie realizowane na podstawie przepisów obowiązującego prawa. Nadto Główny Geodeta Kraju poinformowany został pismem z marca 2020 r., doręczonym mu drogą elektroniczną za pośrednictwem platformy ePUAP, o wszczęciu postępowania i o zgromadzeniu materiału dowodowego. Ponadto, pismem z marca 2020 r. Główny Geodeta Kraju wniósł o umożliwienie wglądu w akta sprawy oraz sporządzenie ich fotokopii, ewentualnie o udostępnienie kopii całości akt sprawy drogą elektroniczną. W odpowiedzi na w/w, wniosek, wersje elektroniczne dokumentów wytworzonych po zakończeniu kontroli sygn. DKN.5112.13.2020 (drogą elektroniczną za pośrednictwem platformy ePUAP) przedstawione zostały Głównemu Geodecie Kraju (pismo UODO z kwietnia 2020). Dodatkowo wskazać należy, że Pełnomocnik Głównego Geodety Kraju dwukrotnie tj. lipca 2020 r. oraz września 2020 r. skorzystał z prawa strony w zakresie przeglądania akta sprawy. Natomiast pismem z maja 2020 r. (doręczonym Prezesowi UODO maja 2020 r.) pełnomocnik Głównego Geodety Kraju przedstawił stanowisko Głównego Geodety Kraju w sprawie zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Ponadto, wskazać należy, że na każdym etapie postępowania Główny Geodeta Kraju miał możliwość wypowiedzenia się co do przedmiotu postępowania.

Powyższe świadczy więc niezbicie o tym, że możliwość udziału skarżącego w niniejszym postępowaniu nie była krępowana i że brał on w nim aktywny udział.

Wskazać także należy, że rozstrzygnięcie Prezesa UODO w zakresie wymiaru kary, ma charakter fakultatywny i podejmowane jest w ramach uznania administracyjnego. Sądowa kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym,

jakkolwiek ma ograniczony zakres, to jednak wymaga przede wszystkim zbadania, czy organ administracji dokonał prawidłowej wykładni stosowanego przepisu prawa, czy wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zgodnie z celem danej ustawy, oraz czy wyboru takiego dokonał po ustaleniu i rozważeniu istotnych dla sprawy okoliczności. Kontroli sądowej podlega w szczególności uzasadnienie decyzji uznaniowej z punktu widzenia powiązania ustaleń faktycznych z rekonstruowaną normą prawną oraz z wyrażeniami normatywnymi, określającymi przesłanki aktualizacji upoważnienia do wydania decyzji uznaniowej. Przy takim zakresie kontroli obowiązkiem sądu jest sprawdzenie czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego, tj. czy rozstrzygnięcie nie nosi charakteru dowolnego, a przede wszystkim czy uzasadnił podjęte rozstrzygnięcie wystarczająco zindywidualizowanymi przesłankami (por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Warszawa 2009, s. 404-405). W sprawach uznania administracyjnego sąd bada zatem przede wszystkim to, czy decyzja organu nie jest arbitralna (dowolna) lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów.

Uznaniowość w doktrynie i orzecznictwie ujmowana jest jako szczególny rodzaj dyskrecjonalnej kompetencji organu, której granice wyznacza - wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - zasada związania administracji publicznej prawem (por. M. Jaśkowska [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 222 i nast.).

Przenosząc powyższe uwagi na realia faktyczne niniejszej sprawy uznać należało, iż organ podołał obowiązkowi wyjaśnienia w uzasadnieniu decyzji podstaw wymierzenia kary w określonej wysokości. Przede wszystkim w sposób przekonujący wywiódł, że naruszenie prawa jakiego dopuścił się skarżący, miało charakter umyślny. Należy mieć na względzie fakt, że wskazane w porozumieniach zawartych pomiędzy skarżącym a starostami podstawy prawne (art. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w związku z art. 7 i art. 9 ust. 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej) nie upoważniają Głównego Geodety Kraju do pozyskiwania celem publikacji na GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) numerów ksiąg wieczystych.
Także podkreślenia wymaga, że z treści zawartego porozumienia wynika, że celem współpracy pomiędzy Głównym Geodetą Kraju jest a Starostą jest uzupełnienie i usprawnienie funkcjonowania elementów krajowego systemu informacji o terenie, stanowiącego część składową infrastruktury informacji przestrzennej.

Ponadto, wielce znamienne jest także to, że Głównmy Geodeta Kraju decydując się na publikację na GE0P0RTAL2 (geoportal.gov.pl) informacji o numerach ksiąg wieczystych posiadał pełną wiedzę, że w ocenie organu nadzorczego numer księgi wieczystej podlega przepisom o ochronie danych osobowych i w związku z tym ich przetwarzanie powinno być zgodne z tymi przepisami. Skoro Główny Geodeta Kraju pomimo, że wiedział o stanowisku organu nadzorczego w tej sprawie (o czym świadczy przedstawiony przez pełnomocników Skarżącego dokument zatytułowany „Zestawienie wyników kontroli zgodności danych osobowych przeprowadzonych w starostwach powiatowych, w związku z udostępnianiem danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków"), wbrew temu stanowisku zdecydował się jednak na publikację numerów ksiąg wieczystych na GE0P0RTAL2., to jako trafne jawią się konkluzje organu, iż naruszenie przez Głównego Geodetę Kraju przepisów o ochronie danych w powyższym zakresie miało charakter umyślny. W konsekwencji powyższego jako uprawnione i w pełni uzasadnione stopniem zawinienia skarżącego, było wymierzenie przez organ kary pieniężnej w maksymalnej możliwej wysokości. Kara w takiej wysokości była bowiem proporcjonalna do stwierdzonych naruszeń prawa.

Na zakończenie wyjaśnienia wymagało także to, że tut. Sąd nie dopatrzył się potrzeby angażowania w sprawie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i zadawaniu mu wnioskowanego przez skarżącego pytania. Brak możliwości wydania przez Sąd administracyjny orzeczenia reformatoryjnego nie pozbawia bowiem uczestników obrotu prawnego skutecznej ochrony przed decyzją organu nadzorczego. Najlepszym tego przykładem jest zaś właśnie niniejsza skarga. Główny Geodeta Kraju wywodząc ją do tut. Sądu zrealizował przecież swoje prawo do ochrony przed potencjalnie nieprawidłowym rozstrzygnięciem organu administracji.
Powyższej konkluzji nie zmienia fakt, ze przepisy proceduralne uniemożliwiają Sądowi administracyjnemu dokonania merytorycznej modyfikacji decyzji. Ta okoliczność nie przekłada się bowiem wprost, ani nawet pośrednio, na prawo skarżącego do rzetelnego procesu. Nadto zgodzić należało się z organem, że biorąc pod uwagę fakt, że Główny Geodeta Kraju, jako organ administracji państwowej, nie jest osobą fizyczną, której prawa są chronione przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Kartę Praw Podstawowych - Prezes UODO nie mógł naruszyć art. 61 § 4 kpa w związku z art. 47 Karty Praw Podstawnych oraz art. 6 ust. 3 lit a Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W tym stanie sprawy, nie podzielając argumentów zawartych w złożonej skardze, oraz uznając iż organ w sposób prawidłowy zebrał i ocenił materiał dowodowy, oraz iż przy wykonywaniu tych czynności nie naruszył przepisów prawa, Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art.151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.).

