

MARLENA SAKOWSKA-BARYŁA

Uczelnia Łazarskiego

m.sakowskabaryla@kancelariasbc.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3982-976X>

JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ

Uniwersytet Łódzki

jwyporska@wpia.uni.lodz.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7652-6338>

ZADANIA I DECYZJE PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH*

TASKS AND DECISIONS OF THE PRESIDENT OF THE PERSONAL DATA PROTECTION OFFICE

Abstract. Changes in the field of personal data protection related to the entry into force of the provisions of the GDPR and the Act on the protection of personal data resulted in the imposition of a number of different tasks on the President of the Personal Data Protection Office. Many of them are implemented by this authority using the fundamental legal form of administrative action – i.e. an administrative decision, which in this case is adopted in one-instance proceedings. On this basis, the following analysis was carried out: the status and scope of tasks, including the supervisory powers of the President of the Personal Data Protection Office, and the procedural framework in which they are undertaken – including the form of an administrative decision. It was also considered worth to examine whether, in specific cases, the form of an administrative decision constitutes an adequate means of implementing the tasks entrusted by the provisions of the GDPR to the President of the Personal Data Protection Office. In the conclusion, the authors considered it justified to recommend that the legislator should precisely define the legal form in which the tasks of the President of the Personal Data Protection Office should be performed. Moreover, they indicated that the legislator does not seem to notice that the nature of the tasks entrusted to the President of UODO indicates that the form of an administrative decision does not always seem to be not only the best, but even appropriate. Especially when it comes to the actions of this authority related to the need to issue a warning or issue a reminder – the form of an administrative decision does not seem to be justified.

Keywords: supervisory authority; GDPR; personal data protection; administrative decisions.

* Tekst powstał we współautorstwie (w równych częściach), a koncepcja, metody oraz założenia artykułu są wspólnym dziełem autorek. Niniejsze rozważania stanowią część pierwszą cyklu.

WPROWADZENIE

We współczesnym świecie trudno przecenić gwarancje ochrony danych osobowych. Fakt ten dostrzegł zarówno ustawodawca europejski, jak i krajowy ujmując zagadnienia związane z ochroną danych osobowych w ramy prawne. Za zasadne uznano również powołanie wyspecjalizowanego organu, którego podstawowym zadaniem jest stanie na straży ich przestrzegania. W Polsce jest nim Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych¹.

Prawne formy działania Prezesa UODO są określone przede wszystkim w przepisach 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)², a nadto zostały one unormowane w przepisach prawa krajowego na czele z przepisami ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych³. Prowadzone tu rozważania dotyczą przede wszystkim zadań Prezesa UODO jako organu nadzorczego na gruncie RODO oraz jego działań podejmowanych na podstawie przepisów uodo2018. Poza zakresem analiz pozostają natomiast inne regulacje, które przyznają temu organowi kompetencje w zakresie ochrony danych osobowych i określają zasady jego działania⁴. Przedmiotem niniejszego opracowania jest scharakteryzowanie zadań i decyzji Prezesa UODO oraz wyciągnięcie wniosków co do adekwatności zastosowanych rozwiązań proceduralnych.

Dla scharakteryzowania zadań Prezesa UODO konieczne jest wzięcie pod uwagę przede wszystkim regulacji zawartych w RODO. Zasadniczo z przepisów RODO wyprowadzić trzeba wniosek, że prawne formy działania Prezesa UODO mają różne cele, charakter i stopień szczegółowości. Różnorodność ta w pewnej mierze odzwierciedlona została w przepisach uodo2018, która kilkakrotnie przewiduje władcze rozstrzygnięcia tego organu następujące poprzez wydanie decyzji administracyjnej, choć na gruncie jej przepisów wiele z podejmowanych przez Prezesa UODO działań nie jest związanych z wydawaniem decyzji. Decyzje Prezesa UODO w sposób ostateczny

¹ Dalej w tekście: Prezes UODO, Prezes, Prezes Urzędu.

² Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm. – dalej w tekście: RODO.

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1781, dalej w tekście: uodo2018.

⁴ Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz. U. z 2019 r., poz. 125).

kończą postępowanie prowadzone przez ten organ. W uproszczeniu stwierdzić należy, że postępowanie, po wydaniu przez Prezesa UODO decyzji, sprowadza się w istocie do możliwości uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym. Jak każda bowiem decyzja również i ta może być przedmiotem skargi do tegoż sądu. Rzecz jasna, o ile jej adresat lub inny podmiot, mający do tego prawo, zechce ją zakwestionować. Pamiętać przy tym trzeba, że zgodnie z art. 7 ust. 2 uodo2018 postępowanie przed Prezesem Urzędu jest postępowaniem jednoinstancyjnym, co oznacza, że w bieżącym stanie prawnym od decyzji tego organu nie służy ani odwołanie do organu wyższego stopnia⁵, ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy⁶. Zważywszy jednak na zakres zadań organu nadzorczego, wynikających z przepisów RODO, uzasadnione jest dociekać, czy w konkretnych przypadkach decyzja administracyjna stanowi adekwatny środek realizacji zadań organu nadzorczego określonych w RODO, zagadnienie to stanowi punkt odniesienia w prowadzonych tu rozważaniach, wyznaczając zarazem obszar badań.

1. STATUS I ZAKRES ZADAŃ ORGANU NADZORCZEGO – PRÓBA USTALENIA OBSZARU WYDAWANIA DECYZJI PRZEZ PREZESA UODO

Zgodnie z art. 51 ust. 1 RODO każde państwo członkowskie zapewnia, by za monitorowanie stosowania niniejszego rozporządzenia odpowiadał co najmniej jeden niezależny organ publiczny w celu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem oraz ułatwianiem swobodnego przepływu danych osobowych w Unii. Przy czym – po myśli tego przepisu – organ ten na gruncie RODO określany jest jako „organ nadzorczy”. Z regulacją tą koresponduje treść art. 34 uodo2018. Zgodnie

⁵ W myśl art. 17 pkt 3) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm. dalej w tekście: kpa – „Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są: [...] 3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością”. Przy czym w stosunku do Prezesa UODO takiego organu zresztą nie ma.

⁶ Należy jednak odnotować, że na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych – tj. ustawy z 1997 r. – decyzję taką można było zaskarżyć w trybie administracyjnym składając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przy czym wniosek ów unormował ustawodawca w treści art. 127 § 3 kpa stanowiąc, iż „Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”.

z tym przepisem Prezes UODO jest organem właściwym w sprawie ochrony danych osobowych (art. 34 ust. 1 uodo2018), przy czym jest on równocześnie organem nadzorczym zarówno w rozumieniu RODO, jak również w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych oraz wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającej decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW⁷, w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującego i uchyłającego decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW⁸. Zaznaczyć jednak należy, że prowadzone tu ustalenia dotyczą wyłącznie tych zadań Prezesa UODO, które wykonywane są na podstawie przepisów RODO.

Zakres zadań Prezesa UODO jako organu nadzorczego wyprowadzać należy przede wszystkim z przepisów art. 57 ust. 1 oraz i 58 RODO. To na ich podstawie zarówno prawodawstwo krajowe, jak i praktyka tego organu kształtują zakres i faktyczną treść wydawanych przezeń decyzji. Co istotne, brzmienie tych przepisów nie w każdym przypadku pozwala jednoznacznie i bezpośrednio stwierdzić, że formą realizacji kompetencji przyznanych wskazanemu organowi nadzorczemu jest lub powinna być decyzja administracyjna. Nie każde bowiem z przypisanych Prezesowi UODO zadań wymaga formy władczego rozstrzygnięcia⁹, a do takich należą decyzje administracyjne. Wskazać przy tym należy, że zadania organu nadzorczego są realizowane bezpośrednio na podstawie przepisów RODO oraz w sposób określony w przepisach prawa krajowego, które powinny precyzować zarówno władcze,

⁷ Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, s. 89.

⁸ Dz. Urz. UE L 135 z 24.05.2016, s. 53.

⁹ W literaturze wskazuje się, że „Państwo dysponuje [...] środkiem działania, którego nikt inny nie ma (chyba że państwo użyczy go albo zezwoli na jego użycie). Jest nim władztwo – możliwość narzucenia i przeparcia swej woli przy pomocy bezwzględnego przymusu”. Tak: S. KASZNICA, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań: Księgarnia Akademicka 1946, s. 7-8. Zob. również np. J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 62-67; szerzej na temat indywidualnego aktu administracyjnego zob. K. ZIEMSKI, *Prawne formy działania administracji*, [w:] A. BŁAŚ, J. BOĆ, M. STAHL, K.M. ZIEMSKI, *Prawne formy działania administracji. System Prawa administracyjnego*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa: C.H. Beck 2013, s. 151-218.

jak i niewładcze formy działania, nadając im odpowiednie ramy postępowania¹⁰. W motywie 129 preambuły RODO określono minimalne wymogi proceduralne co do realizacji kompetencji przez organy nadzorcze poprzez wskazanie, że organy te swoje uprawnienia powinny wykonywać zgodnie z odpowiednimi zabezpieczeniami proceduralnymi przewidzianymi w prawie Unii Europejskiej i prawie państwa członkowskiego, bezstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie.

Zadania, jakie ciążyą na każdym organie nadzorczym, w tym również na Prezesie UODO, zostały szczegółowo określone w treści art. 57 ust. 1 RODO. W myśl tego przepisu każdy organ nadzorczy ma obowiązek, bez uszczerbku dla innych zadań określonych na mocy niniejszego rozporządzenia, podejmować na swoim terytorium następujące działania: po pierwsze, monitoruje i egzekwuje stosowanie niniejszego rozporządzenia; po drugie, upowszechnia w społeczeństwie wiedzę o ryzyku, przepisach, zabezpieczeniach i prawach związanych z przetwarzaniem oraz rozumieniem tych zjawisk, szczególną uwagę poświęcając działaniom skierowanym do dzieci; po trzecie, doradza, zgodnie z prawem państwa członkowskiego, parlamentowi narodowemu, rządowi oraz innym instytucjom i organom w sprawie aktów prawnych i administracyjnych środków ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem; po czwarte, upowszechnia wśród administratorów i podmiotów przetwarzających wiedzę o obowiązkach spoczywających na nich na mocy niniejszego rozporządzenia; po piąte, udziela osobie, której dane dotyczą, na jej żądanie informacji o wykonywaniu praw przysługujących jej na mocy niniejszego rozporządzenia, a w stosownym przypadku współpracuje w tym celu z organami nadzorczymi innych państw członkowskich; po szóste, rozpatruje skargi wniesione przez osobę, której dane dotyczą, lub przez podmiot, organizację lub zrzeszenie zgodnie z art. 80, w odpowiednim zakresie prowadzi postępowania w przedmiocie tych skarg i w rozsądnym terminie informuje skarżącego o postępach i wynikach tych postępowań, w szczególności jeżeli niezbędne jest dalsze prowadzenie postępowań lub koordynacja działań z innym organem nadzorczym; po siódme, współpracuje z innymi organami nadzorczymi, w tym dzieli się informacjami oraz świadczy wzajemną pomoc, w celu zapewnienia spójnego stosowania i egzekwowania niniejszego rozporządzenia; po ósme, prowadzi postępowania w sprawie stosowania niniejszego rozporządzenia, w tym na podstawie informacji otrzymanych od innego organu nadzorczego lub innego organu publicznego;

¹⁰ M. SAKOWSKA-BARYŁA, *Komentarz do art. 57, [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa: C.H. Beck 2018, s. 516.

po dziewiąte, monitoruje zmiany w stosownych dziedzinach, o ile zmiany te mają wpływ na ochronę danych osobowych, w szczególności monitoruje rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych i praktyk handlowych; po dziesiąte, przyjmuje standardowe klauzule umowne, o których mowa w art. 28 ust. 8 i art. 46 ust. 2 lit. d); po jedenaste, ustanawia i prowadzi wykaz związany z wymogiem dokonania oceny skutków dla ochrony danych na mocy art. 35 ust. 4; po dwunaste, udziela zaleceń, o których mowa w art. 36 ust. 2, dotyczących operacji przetwarzania; po trzynaste, zachęca do sporządzania kodeksów postępowania zgodnie z art. 40 ust. 1, wydaje opinie na ich temat oraz zatwierdza te kodeksy, w których znajdują się odpowiednie zabezpieczenia, na mocy art. 40 ust. 5; po czternaste, zachęca do ustanawiania mechanizmów certyfikacji w dziedzinie ochrony danych oraz znaków jakości i oznaczeń z tej dziedziny zgodnie z art. 42 ust. 1, a także zatwierdza kryteria certyfikacji zgodnie z art. 42 ust. 5; po piętnaste, gdy ma to zastosowanie – zgodnie z art. 42 ust. 7 – dokonuje okresowego przeglądu udzielonych certyfikacji; po szesnaste, opracowuje i publikuje wymogi akredytacji podmiotu monitorującego kodeksy postępowania na mocy art. 41 oraz podmiotu certyfikującego na mocy art. 43; po siedemnaste, akredytuje podmiot monitorujący kodeksy postępowania na mocy art. 41 oraz podmiot certyfikujący na mocy art. 43; po osiemnaste, wydaje zezwolenia na klauzule umowne i przepisy, o których mowa w art. 46 ust. 3; po dziewiętnaste, zatwierdza wiążące reguły korporacyjne na mocy art. 47; po dwudzieste, bierze udział w pracach Europejskiej Rady Ochrony Danych; po dwudzieste pierwsze, prowadzi wewnętrzny rejestr naruszeń niniejszego rozporządzenia i działań podjętych zgodnie z art. 58 ust. 2; oraz po dwudzieste drugie, wypełnia inne zadania związane z ochroną danych osobowych. Tak określone, bez wątpienia bardzo liczne i różnorodne, zadania organu nadzorczego są w doktrynie poddawane różnym klasyfikacjom. Wskazać chociażby należy, że P. Fajgielski dzieli je na pięć ogólnych grup:

- 1) zadania nadzorcze;
- 2) zadania doradcze;
- 3) zadania edukacyjne;
- 4) zadania w zakresie współpracy z innymi organami nadzorczymi i Europejską Radą Ochrony Danych oraz
- 5) inne zadania¹¹.

¹¹ P. FAJGIELSKI, *Komentarz do art. 57 rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:]

W literaturze można też spotkać także bardziej szczegółową klasyfikację zadań organu nadzorczego. W obrębie tych zadań wyróżnia się bowiem również takie ich kategorie, jak:

1) zadania o charakterze powszechnym (art. 57 ust. 1 lit. a, b, c, d, g, i, k, p, t, u RODO), a więc realizowane w interesie ogółu, które mają na celu przede wszystkim monitorowanie i upowszechnianie przepisów RODO oraz przyczynianie się do jego spójnego stosowania w Unii, aby chronić osoby fizyczne w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych oraz ułatwiać swobodny przepływ danych osobowych na rynku wewnętrznym¹²;

2) zadania wykonywane w interesie indywidualnym osoby, której dane dotyczą (art. 57 ust. 1 lit. e, f, h oraz ust. 2 RODO);

3) zadania wykonywane w interesie indywidualnym innych podmiotów – głównie administratorów (art. 57 ust. 1 lit. j, l, n, o, q, r, s RODO);

4) zadania w zakresie edukacji oraz takie, które przyczyniają się do upowszechniania wiedzy o ochronie danych osobowych (art. 57 ust. 1 lit. a, b, d, i, p RODO);

5) zadania związane z doradztwem i konsultacjami (art. 57 ust. 1 lit. c, l, m, p RODO);

6) zadania związane ze współpracą europejską (art. 57 ust. 1 e, f, g, h, t RODO);

7) zadania dotyczące kontroli zgodności przetwarzania z prawem (art. 57 ust. 1 lit. a, f, g, h RODO);

8) zadania dotyczące transferów danych (art. 57 ust. 1 lit. r, s RODO);

9) zadania w zakresie certyfikacji i akredytacji (art. 57 ust. 1 lit. n, o, p, q RODO); a także

10) zadania związane z prowadzeniem wykazów i rejestrów (art. 57 ust. 1 lit. k, u RODO)¹³.

Przywołane typologie zadań organu nadzorczego wydają się użyteczne w przypadku próby uchwycenia ich charakterystyki oraz istoty. Zrozumienie różnorodności i celów tych zadań daje bowiem wstępne wyobrażenia obszarów oraz form prawnych działania Prezesa UODO. Dopelnieniem rozwiązań prawnych, przyjętych w art. 57 ust. 1 RODO, jest treść art. 58 tego aktu, w którym skonkretyzowano znaczną część zadań organu nadzorczego, a także dokonano ich podziału na: „uprawnienia” i „uprawnienia naprawcze”, „upraw-

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II, Warszawa: Wolters Kluwer 2022, teza nr 2, Lex/el.

¹² Zob. motyw 123 preambuły RODO.

¹³ M. SAKOWSKA-BARYŁA, *Komentarz do art. 57*, s. 516.

nienia w zakresie wydawania zezwoleń” i „uprawnienia doradcze”¹⁴. Tym samym więc ogół zadań organu nadzorczego, o których mowa w art. 58 RODO, można sklasyfikować przyporządkowując je do jednego z następujących aspektów jego funkcjonowania, tj.:

1) uprawnienia, z których organ nadzorczy może korzystać w trakcie prowadzonego postępowania;

2) katalog nakazów organu nadzorczego wydawanych w wyniku przeprowadzonego postępowania;

3) katalog uprawnień związanych z wydawaniem zezwoleń;

4) katalog uprawnień doradczych¹⁵.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 RODO każdemu organowi nadzorczemu przysługują wszystkie, wskazane poniżej, następujące uprawnienia w zakresie prowadzonych postępowań, tj.:

a) nakazanie administratorowi i podmiotowi przetwarzającemu, a w stosownym przypadku przedstawicielowi administratora lub podmiotu przetwarzającego, dostarczenia wszelkich informacji potrzebnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań;

b) prowadzenie postępowań w formie audytów ochrony danych;

c) dokonywanie przeglądu udzielonych certyfikacji na mocy art. 42 ust. 7 RODO;

d) zawiadamianie administratora lub podmiotu przetwarzającego o podejrzeniu naruszenia niniejszego rozporządzenia;

e) uzyskiwanie od administratora i podmiotu przetwarzającego dostępu do wszelkich danych osobowych i wszelkich informacji niezbędnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań;

f) uzyskiwanie dostępu do wszystkich pomieszczeń administratora i podmiotu przetwarzającego, w tym do sprzętu i środków służących do przetwarzania danych, zgodnie z procedurami określonymi w prawie unijnym lub w prawie państwa członkowskiego.

Z kolei na mocy art. 58 ust. 2 RODO każdemu organowi nadzorczemu przysługują wszystkie, wskazane poniżej, uprawnienia naprawcze – może on bowiem:

¹⁴ Zob. M. SAKOWSKA-BARYŁA, *Komentarz do art. 58*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa: C.H. Beck 2018, s. 523.

¹⁵ P. BARTA, L. LITWIŃSKI, *Komentarz do art. 58*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck 2021, nb. 1, Legalis/el.

a) wydawać ostrzeżenia administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dotyczące możliwości naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia poprzez planowane operacje przetwarzania;

b) udzielać upomnień administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu w przypadku naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia przez operacje przetwarzania;

c) nakazać administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu spełnienie żądania osoby, której dane dotyczą, wynikającego z praw przysługujących jej na mocy niniejszego rozporządzenia;

d) nakazać administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dostosowanie operacji przetwarzania do przepisów niniejszego rozporządzenia, a w stosownych przypadkach wskazać sposób i termin;

e) nakazać administratorowi zawiadomienie osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych;

f) wprowadzać czasowe lub całkowite ograniczenia przetwarzania, w tym zakaz przetwarzania;

g) nakazać na mocy art. 16, 17 i 18 sprostowanie lub usunięcie danych osobowych lub ograniczenie ich przetwarzania oraz nakazać na mocy art. 17 ust. 2 i art. 19 powiadomienie o tych czynnościach odbiorców, którym dane osobowe ujawniono;

h) cofnąć certyfikację lub nakazać podmiotowi certyfikującemu cofnięcie certyfikacji udzielonej na mocy art. 42 lub 43, lub nakazać podmiotowi certyfikującemu nieudzielenie certyfikacji, jeżeli jej wymogi nie są spełnione lub przestały być spełniane;

i) zastosować, oprócz lub zamiast środków, o których mowa w niniejszym ustępie, administracyjną karę pieniężną na mocy art. 83, zależnie od okoliczności konkretnej sprawy;

j) nakazać zawieszenie przepływu danych do odbiorcy w państwie trzecim lub do organizacji międzynarodowej.

Zwłaszcza zadaniom, wskazanym w art. 58 ust. 2 RODO, można przypisać charakter władczy i przepis ten czynić podstawą decyzji wydawanych przez Prezesa UODO, choć nie bez pewnych zastrzeżeń, o których mowa poniżej.

Przepis art. 58 RODO normuje również – w treści ust. 4 i 5 – rozwiązania o charakterze gwarancyjnym. W myśl bowiem art. 58 ust. 4 RODO wykonywanie uprawnień powierzonych organowi nadzorcemu, na mocy tego artykułu, podlega odpowiednim zabezpieczeniom – w tym prawu do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem i rzetelnego procesu – okre-

ślonym w prawie Unii i prawie państwa członkowskiego zgodnie z Kartą Praw Podstawowych¹⁶. Z kolei w treści art. 58 ust. 5 RODO zastrzeżono, iż każde państwo członkowskie przewiduje w swoich przepisach, że jego organ nadzorczy jest uprawniony do wniesienia do organów wymiaru sprawiedliwości sprawy dotyczącej naruszenia RODO oraz w stosownych przypadkach do wszczęcia lub do uczestniczenia w inny sposób w postępowaniu sądowym w celu wyegzekwowania stosowania przepisów tego rozporządzenia¹⁷. Ta ostatnia część art. 58 RODO daje więc możliwość dokonania szerszej i bardziej precyzyjnej regulacji w przepisach krajowych.

2. UPRAWNIENIA NAPRAWCZE PRZYSŁUGUJĄCE PREZESOWI UODO

W literaturze zwraca się uwagę, że wskazane w treści art. 58 ust. 2 RODO, przysługujące organowi nadzorczemu, uprawnienia naprawcze są zróżnicowane w zależności od tego, czy mamy do czynienia z przetwarzaniem danych przez administratora lub podmiot przetwarzający, czy też jest ono dopiero na etapie planowanych operacji przetwarzania. W pierwszym przypadku organ nadzorczy może wydać ostrzeżenie dotyczące możliwości naruszenia przepisów rozporządzenia poprzez planowane operacje przetwarzania. W drugim zaś, a więc w przypadku dokonywanych operacji przetwarzania danych, organowi przysługuje szereg środków naprawczych, w tym między innymi: możliwość udzielenia upomnienia, wydawanie nakazów, wprowadzenie ograniczenia albo zakazu przetwarzania. Nadto w odniesieniu do procedury certyfikacyjnej organ ma kompetencje cofnięcia certyfikacji, z uwzględnieniem krajowych uregulowań w tym zakresie. Natomiast szczególną jego kompetencją jest prawo do nakładania administracyjnych kar pieniężnych, przy czym – zgodnie z art. 83 RODO – jest to możliwe oprócz lub zamiast pozostałych kompetencji naprawczych przyznanych organowi nadzorczemu¹⁸.

Różnorodność uprawnień naprawczych wynika zapewne z różnorodności naruszeń lub potencjalnych naruszeń, które mogą odnosić się do różnych

¹⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 ze zm.

¹⁷ Zob. P. FAJGIELSKI, *Komentarz do art. 58 rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych*.

¹⁸ U. GÓRAL, P. MAKOWSKI, *Komentarz do art. 58 RODO*, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, nt. 5, Lex/el.

przepisów prawa i wynikających z nich obowiązków – zarówno administratorów jak i podmiotów przetwarzających. Tym samym więc wykonanie uprawnień naprawczych, w zależności od ich treści i charakteru, może wiązać się z różnym stopniem dolegliwości dla podmiotu, wobec którego są one kierowane¹⁹. Niezależnie od powyższego z treści art. 58 ust. 3 RODO wynika, że każdemu organowi nadzorczemu przysługują wszystkie, wskazane poniżej, uprawnienia w zakresie wydawania zezwoleń i uprawnienia doradcze, tj. możliwość: a) udzielania porad administratorowi zgodnie z procedurą uprzednich konsultacji, o której mowa w art. 36; b) wydawania, z własnej inicjatywy lub na wniosek, opinii przeznaczonych dla parlamentu narodowego, rządu państwa członkowskiego lub – zgodnie z prawem państwa członkowskiego – innych instytucji i organów oraz ogółu społeczeństwa we wszelkich sprawach związanych z ochroną danych osobowych; c) zezwalania na przetwarzanie zgodnie z art. 36 ust. 5, jeżeli prawo państwa członkowskiego wymaga takiego uprzedniego zezwolenia; d) opiniowania i zatwierdzania projektów kodeksów postępowania zgodnie z art. 40 ust. 5; e) akredytowania na mocy art. 43 podmiotów certyfikujących; f) udzielania certyfikacji i zatwierdzania kryteriów certyfikacji zgodnie z art. 42 ust. 5; g) przyjmowania standardowych klauzul ochrony danych, o których mowa w art. 28 ust. 8 i art. 46 ust. 2 lit. d; h) zezwalania na klauzule umowne, o których mowa w art. 46 ust. 3 lit. a; i) zezwalania na uzgodnienia administracyjne, o których mowa w art. 46 ust. 3 lit. b); a także j) zatwierdzania wiążących reguł korporacyjnych na mocy art. 47.

Wśród opisanych w art. 58 ust. 3 RODO zadań organu nadzorczego znajdują się i takie, które z założenia przybrać powinny formę władczą, co znajduje potwierdzenie także w przepisach uodo2018. Dotyczy to przede wszystkim takich przypadków, gdy organ nadzorczy wykonuje swoje kompetencje poprzez wydawanie zezwoleń lub odmowę ich wydania – do tej grupy uprawnień zaliczają się zatem te, które zostały wymienione w art. 58 ust. 3 lit. c-j RODO. Należy przy tym zauważyć, że wskazane decyzje nie mają charakteru naprawczego, choć oczywiście w pewnej mierze rzutują na sposób lub zakres przetwarzania danych osobowych. Mają one jednak znaczenie z punktu widzenia konieczności zastosowania odpowiednich, służących zabezpieczeniu, środków technicznych i organizacyjnych zarówno przez administratorów jak i podmioty przetwarzające²⁰. Odnotować jeszcze należy, iż w myśl

¹⁹ M. SAKOWSKA-BARYŁA, *Komentarz do art. 58*, s. 526.

²⁰ Wymogi co do zastosowania odpowiednich środków zabezpieczenia danych osobowych RODO określa przede wszystkim w art. 5 ust. 1 lit f, art. 24, art. 25, art. 32.

art.58 ust. 6 RODO każde państwo członkowskie może przewidzieć w swoich przepisach, że jego organowi nadzorczemu²¹ przysługują – poza uprawnieniami określonymi w ust. 1, 2 i 3 tego przepisu – także inne uprawnienia. Zastrzeżono jednak, iż wykonywanie tych uprawnień nie może utrudniać skutecznego stosowania przepisów rozdziału VII zatytułowanego „Współpraca i spójność”, w którym określono zasady współpracy organów nadzorczych z poszczególnymi państwami członkowskimi UE oraz zasady funkcjonowania i zadania Europejskiej Rady Ochrony Danych.

Realizacja kompetencji Prezesa UODO, jako organu nadzorczego, prowadzi do wniosku, że znaczna ich część ma charakter władczy, a co za tym idzie wykonywanie tych kompetencji przyjmuje formę decyzji administracyjnej, która wydawana jest w oparciu o przepisy RODO stosowane łącznie z przepisami UODO. Z kolei w odniesieniu do przywoływanych powyżej tzw. niewładczych kompetencji organu nadzorczego – możemy mówić o tzw. aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej²².

3. PROCEDURALNE RAMY DZIAŁANIA PREZESA UODO

Wszystkie czynności Prezesa UODO wpisane są w określone prawem ramy proceduralne²³. Przy czym pierwszeństwo w ich określeniu i stosowaniu mają przepisy ustawy o ochronie danych osobowych, natomiast subsydiarnie – gdy w tejże ustawie brak odpowiednich rozwiązań – stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, niemniej jednak z uwzględnieniem odrębności wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych. Przepisy kpa znajdują zatem zastosowanie do takich toczących się przed Prezesem UODO postępowań administracyjnych, o których mowa w rozdziałach 4–7 i 11 uodo2018, a więc do postępowań:

- 1) prowadzonych w przedmiocie certyfikacji²⁴;
- 2) w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych²⁵;
- 3) w zakresie administracyjnych kar pieniężnych²⁶.

²¹ W Polsce będzie to – jak już wskazywano – Prezes UODO.

²² Szerzej zob. A. KABAT, *Komentarz do art. 3*, [w:] B. DAUTER, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, A. KABAT, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2021, teza nr 24, Lex/el.

²³ Szerzej zob.: B. MARCINKOWSKI, *Komentarz do art. 7*, [w:] R. BRODZIK, A. KACZMAREK, M. KLUSKA, O. LEGAT, B. MARCINKOWSKI, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, Lex/el.

²⁴ Rozdział 4 uodo 2018.

²⁵ Rozdział 7 uodo 2018.

Z kolei do innych, niż wyżej wymienione, a toczących się przed Prezesem UODO postępowań, przepisów kpa nie stosuje się, niemniej jednak – zgodnie z przepisami uodo2018 – także w tych przypadkach Prezes UODO może zakończyć sprawę w sposób władczy i jednostronny przez wydanie decyzji administracyjnej. Należy tutaj wskazać na postępowanie:

- 1) w sprawie zatwierdzenia wiążących reguł korporacyjnych, o których mowa w art. 47 RODO;
- 2) w sprawie udzielenia zezwolenia na transfer danych w przypadku stosowania klauzul umownych lub uzgodnień administracyjnych, o których mowa w art. 46 ust. 3 RODO; a także na uchylene, w drodze decyzji, zastrzeżenia dokonanego przez stronę postępowania dotyczącego tajemnicy przedsiębiorstwa, w przypadku, gdy Prezes UODO uzna, że informacje, dokumenty lub ich części nie spełniają przesłanek do objęcia ich tajemnicą przedsiębiorstwa.

Jak wynika z przytoczonego wyliczenia, decyzje wydawane przez Prezesa UODO potencjalnie dotyczyć mogą różnej materii. Choć kwestia ta nie będzie przedmiotem poszerzonych rozważań w niniejszym opracowaniu, to jednak zaakcentować należy swoisty charakter ostatniej ze wskazanych, a kończących się wydaniem decyzji administracyjnej kategorii spraw, o jakich mowa powyżej. Na tle innych szczególnie wydaje się tutaj wydawanie przez organ nadzorczy decyzji, która odnosi się w istocie do zakwalifikowania danej informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa.

4. REALIZACJA UPRAWNIEŃ NADZORCZYCH PREZESA UODO W FORMIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Zasadniczo realizacja określonych w treści art. 58 RODO uprawnień nadzorczych Prezesa UODO następuje w formie decyzji administracyjnej²⁷. Można się jednak zastanawiać, a nawet podawać w wątpliwość to, czy:

– po pierwsze, zasadnym jest aby Prezes UODO realizował wszystkie swoje zadania w formie decyzji administracyjnej, a w szczególności takie jak chociażby wydawanie ostrzeżeń i udzielanie upomnień;

– po drugie, zważywszy na zakres uprawnień Prezesa UODO określonych w treści art. 58 ust. 2 RODO, można uznać za wystarczające – z punktu widzenia gwarancji procesowych, które powinny być realizowane przez przepisy

²⁶ Rozdział 11 uodo 2018.

²⁷ Decyzje Prezesa UODO dostępne są na stronie: <https://uodo.gov.pl/pl/p/decyzje>.

procesowe w każdym demokratycznym państwie prawa – że postępowanie przed tym organem, kończące się ostateczną decyzją administracyjną, jest pozbawione możliwości wniesienia chociażby wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy;

– po trzecie, zważywszy na charakter, treść i wagę (znaczenie) ustaleń dokonywanych przez Prezesa UODO oraz wynikające z przepisów obowiązującego prawa istotne ograniczenia – zarówno dowodowe, jak i proceduralne – w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej, zasadne jest przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, że do wzruszania decyzji tego organu właściwy jest sąd administracyjny, a co za tym idzie zastosowanie znajdują przepisy procesowe unormowane ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸, a w konsekwencji sądowa kontrola takich decyzji została ograniczona wyłącznie do kontroli legalności.

Formuła, którą posłużył się ustawodawca, zdaje się wskazywać, że Prezes UODO wykonuje swoje zadania w formie²⁹ decyzji administracyjnej, a więc rozstrzyga zawisłe przed nim sprawy w sposób władczy i jednostronny, wykorzystując tę podstawową i najbardziej właściwą dla stosunków administracyjnoprawnych prawną formę działania. Akt administracyjny jest bowiem działaniem charakterystycznym dla administracji publicznej, z którym nierozzerwanie wiąże się władczość, gdyż stanowi on przejaw władczego działania administracji³⁰. W literaturze przyjmuje się, iż „akt administracyjny jest to oparta na obowiązujących przepisach prawa czynność organu wykonującego administrację publiczną, kształtująca w sposób prawnie wiążący sytuację adresata aktu, wskazanego w nim w sposób konkretny, w indywidualnej sprawie”³¹. Tym samym więc nie może być wątpliwości co do tego, że akt administracyjny musi być oparty na przepisach obowiązującego prawa i służy do wykonania tegoż prawa, pochodzi od właściwego (miejscowo, rzeczowo i instancyjnie) organu, podstawa prawna do jego wydania wynika z przepisów

²⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. dalej w tekście: ppsa.

²⁹ Na temat współczesnych form działania administracji zob. np. J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Publicznoprawne formy działania administracji*, s. 52-62 oraz wskazana tam literatura. Należy zaznaczyć, iż „wykonując swoje zadania administracja dysponuje różnego rodzaju narzędziami. Wielkości stojących współcześnie przed administracją zadań towarzyszy różnorodność tych narzędzi, a więc prawnych form, w których może je ona realizować. Ich określenie możliwe jest na podstawie analizy treści aktów prawnych. [...]”. Tamże, s. 52.

³⁰ K. ZIEMSKI, *Prawne formy działania administracji*, s. 174 i n.

³¹ R. MICHALSKA-BADZIAK, *Akty administracyjne, pojęcie, rodzaje*, [w:] Z. DUNIEWSKA, B. JAWORSKA-DĘBSKA, R. MICHALSKA-BADZIAK, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, M. STAHL, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa: Difin 2002, s. 358.

prawa materialnego³², a co więcej, musi on przybrać wymaganą prawem formę i powinien być wydany z zachowaniem odpowiedniej procedury. Przy czym akty administracyjne, wydawane w trybie określonym przepisami kpa, noszą nazwę decyzji administracyjnej, która jest kwalifikowanym, najczęściej spotykanym aktem administracyjnym³³.

Bez wątplenia „akt administracyjny jest czynnością prawną, gdyż bezpośrednio tworzy, przekształca albo znosi stosunek prawny”, przy czym są to stosunki oparte na normach prawa administracyjnego, a co za tym idzie mają one charakter administracyjnoprawny³⁴. Nie może też ująć uwadze fakt, iż jest to akt o charakterze władczym – kształtuje on w sposób prawnie wiążący sytuację jego adresata – a więc umocowany do wydania aktu organ administracji publicznej rozstrzyga w sposób władczy³⁵ i jednostronny³⁶ o prawach i obowiązkach adresata aktu – konkretnego podmiotu. Akt administracyjny służy administracji do ingerowania w sferę praw i wolności obywatelskich. „Za pomocą aktu administracyjnego kształtowana jest w sposób władczy sytuacja prawna podmiotów w sprawach indywidualnych, które mieszczą się w sferze działania administracji”³⁷. Jest on swego rodzaju „orzeczeniem organu administracyjnego jednostronnie określającym prawa i obowiązki konkretnego adresata”³⁸. Wydając akt administracyjny organ administracji rozstrzyga więc jednostronnie o prawach i obowiązkach adresata aktu, a „jego działania noszą znamiona władztwa, gdyż wykonanie tego aktu zagwaranto-

³² W literaturze podnosi się, iż „organ administracji powołany będzie do załatwienia indywidualnej sprawy decyzją administracyjną w przypadku sporu o prawo lub w razie nieustalenia prawa określonej osoby, o tym zaś, że może on zastosować prawną formę działania władczą, tzn. wydać indywidualny akt administracyjny w procesowej formie decyzji, stanowią przepisy prawa materialnego, z których imiennie oznaczone osoby wywodzą swój interes prawny lub obowiązek”. J. BORKOWSKI, *Komentarz do art. 1*, [w:] B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck 2012, s. 12.

³³ R. MICHALSKA-BADZIAK, *Akty administracyjne, pojęcie, rodzaje*, s. 358 i n. Autorka ta podkreśla, iż akty administracyjne, niebędące decyzjami, są bez wątpienia w zdecydowanie mniejszym stopniu zdeterminowane przepisami prawa, niemniej jednak bezwzględnym wymogiem ich wydawania jest oparcie ich na podstawach zawartych w prawie powszechnie obowiązującym.

³⁴ Tamże, s. 359.

³⁵ Władczość odróżnia akt administracyjny od umowy i oznacza, że nie występuje tutaj – tak jak w przypadku umowy – równorzędność stron stosunku prawnego.

³⁶ Rozstrzygnięcie w sposób jednostronny oznacza, iż o ostatecznej treści aktu administracyjnego decyduje wyłącznie uprawniony do jego wydania organ.

³⁷ J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Publicznoprawne formy działania administracji*, s. 56-57.

³⁸ Z. NIEWIADOMSKI, *Akt administracyjny*, [w:] Z. CIEŚLAK, I. LIPOWICZ, Z. NIEWIADOMSKI, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LEXIS NEXIS 2002, s. 129.

wane jest możliwością użycia przymusu”³⁹. Wykonanie aktu administracyjnego jest więc zabezpieczone środkami przymusu państwowego, które podmioty publiczne są zobligowane uruchomić w przypadku braku dobrowolnego wykonania obowiązku wynikającego z tegoż aktu⁴⁰. Przebieg postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej szczegółowo określił ustawodawca w przepisach kpa, wskazując również – w treści art. 107 kpa – elementy, jakie powinien taki akt zawierać⁴¹. Ustawodawca zastrzegł jednak, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 kpa).

Należy zwrócić uwagę na to, że sprawy pozostające w kompetencji Prezesa UODO, które jest on zobligowany załatwić wydając decyzję administracyjną, są bardzo zróżnicowane – ich przedmioty bardzo się różnią. Przykładowo mogą to być sprawy, które dotyczą niespełnienia obowiązku informacyjnego przy zbieraniu danych na podstawie art. 13 lub 14 RODO, gdzie kwestie dowodowe raczej nie są skomplikowane, ale mogą odnosić się także do zaawansowanych rozwiązań technologicznych, w tym funkcjonalności programów komputerowych, realizacji usług informatycznych czy wykorzystywania danych w systemach sztucznej inteligencji, gdzie już przy pobieżnym spojrzeniu oczywiste jest, że charakter sprawy wymaga ogromnego zaangażowania oraz specjalnego rodzaju przygotowania merytorycznego.

³⁹ J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Publicznoprawne formy działania administracji*, s. 57.

⁴⁰ W myśl bowiem art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.) – powoływana dalej jako upea: „W razie uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy”.

⁴¹ W myśl tego przepisu: „Decyzja zawiera: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; 2) datę wydania; 3) oznaczenie strony lub stron; 4) powołanie podstawy prawnej; 5) rozstrzygnięcie; 6) uzasadnienie faktyczne i prawne; 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji; 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciwu od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo o przyznanie prawa pomocy”.

5. JEDNOINSTANCYJNOŚĆ POSTĘPOWANIA W SPRAWACH ROZSTRZYGANYCH PRZEZ PREZESA UODO

Wprawdzie zasadą – i to rangi konstytucyjnej – jest to, iż „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji” (art. 78 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴²). Niemniej jednak już sam ustawodawca konstytucyjny wskazuje, iż „Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa” (art. 78 *in fine* konstytucji). Przepisy kpa statuują dwuinstancyjność wśród zasad ogólnych tegoż postępowania. W myśl bowiem art. 15 kpa „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Tym samym więc, co do zasady, sprawa administracyjna dwukrotnie rozpoznawana i rozstrzygana – po raz pierwszy w pierwszej, a następnie w drugiej instancji. „Dwukrotne rozpoznanie oznacza obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego, konsekwentnie do tego ukształtowane jest postępowanie odwoławcze, którego przedmiotem nie jest weryfikacja decyzji, a ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej”⁴³. Niemniej jednak również treść art. 15 kpa wskazuje, iż od zasady tej możliwe są wyjątki – przy czym ograniczenie tej zasady musi wynikać *expressis verbis* z ustawy, a co za tym idzie „w razie wątpliwości, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności, należy przyjmować, iż od decyzji służy prawo odwołania”⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że zasada dwuinstancyjności stwarza stronie postępowania bardzo szerokie i bez wątpienia potrzebne możliwości obrony interesu prawnego, a jej znaczenie trudno wręcz przecenić.

Postępowanie przed Prezesem UODO jest – z woli ustawodawcy – jednoinstancyjne, a co za tym idzie decyzja wydana przez ten organ staje się, w dacie jej doręczenia stronie, ostateczna i wykonalna z mocy samego prawa⁴⁵. Strona postępowania nie ma więc możliwości jej zaskarżenia w toku instancji. Nad Prezesem UODO nie ma bowiem żadnego organu, który pełniłby funkcję organu wyższego stopnia. Co więcej ustawodawca wyłączył również możliwość zaskarżenia decyzji Prezesa UODO przez złożenie wniosku

⁴² Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej w tekście: konstytucja lub ustawa zasadnicza.

⁴³ B. ADAMIAK, *Komentarz do art. 15*, [w:] B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck 2012, s. 85 oraz wskazana tam literatura.

⁴⁴ Tamże, s. 87.

⁴⁵ Należy jednak odnotować, że zgodnie z treścią art. 74 ustawy o ochronie danych osobowych – wniesienie przez stronę skargi do sądu administracyjnego wstrzymuje wykonanie decyzji w zakresie administracyjnej kary pieniężnej.

o ponowne rozpatrzenie sprawy⁴⁶. Przyjęte rozwiązanie stanowi zatem wyjątek od kodeksowej zasady dwuinstancyjności – jakkolwiek istotnej, bo stanowiącej bez wątpienia jedną z gwarancji procesowych służących stronie, to jednak nie zawsze możliwej do uruchomienia w praktyce⁴⁷, a nawet potrzebnej. Co zresztą dostrzegł również ustawodawca stanowiąc w treści art. 52 § 3 ppsa, iż „Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. [...]”. Również w literaturze wskazuje się – i to od dawna, że „[...] tworzenie gwarancji pozornych lub fasadowych, sprzyjających mitrędze biurokratycznej oraz wikłaniu jednostki w niekończące się i uciążliwe dla niej spory prawne z administracją”⁴⁸ prowadzi w konsekwencji jedynie do zwiększenia stopnia formalizmu procesowego. Tym samym więc konstrukcja przyjęta w odniesieniu do decyzji wydawanych przez Prezesa UODO, w myśl której są one ostateczne, a stronie nie służy możliwość ich weryfikacji w toku instancji, w tym nie może ona wnieść do tegoż organu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, należy zaaprobować. Tym bardziej wobec aktualnej treści przywoływanego już art. 52 § 3 ppsa. Istotniejsza jest możliwość poddania takiej decyzji kontroli sądowej⁴⁹, a takowa w odniesieniu do decyzji Prezesa UODO istnieje. Tym samym należy w pełni zaaprobować jednoinstancyjne postępowanie przed Prezesem UODO oraz fakt, że ustawodawca nie przewidział również możliwości złożenia do tego organu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

⁴⁶ Należy odnotować, że środek taki przewidział ustawodawca w treści art. 127 § 3 kpa, w myśl którego „Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”.

⁴⁷ Musi być bowiem odpowiedni organ wyższego stopnia, który będzie właściwy do rozpoznania odwołania, a takowego nad Prezesem UODO – jak już wskazywano – brak.

⁴⁸ Z. KMIECIAK, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2014, s. 187.

⁴⁹ Na fakt ten zwraca się uwagę w literaturze wskazując, iż „w czasach, gdy byliśmy pozbawieni sądownictwa administracyjnego, czyli od wybuchu II wojny światowej aż do 1980 r., przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, a następnie kodeksu postępowania administracyjnego o odwołaniu uchodziły za główną gwarancję ochrony interesu jednostkowego w sprawach rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej”. Tak Z. KMIECIAK, *Zarys teorii*, s. 282.

WNIOSKI

Przywołana regulacja odzwierciedla zamysł wyrażony w motywie preambuły 129 RODO, który wymaga aby – dla zapewnienia monitorowania i egzekwowania RODO w całej Unii Europejskiej – organy nadzorcze miały w każdym państwie członkowskim te same zadania i faktyczne uprawnienia, przede wszystkim do prowadzenia postępowań wyjaśniających, jak również te same uprawnienia naprawcze, uprawnienia do nakładania kar oraz do udzielania zezwoleń, a także uprawnienia doradcze, w szczególności w przypadku skarg osób fizycznych, w tym uprawnienia do zgłaszania naruszeń tego rozporządzenia organom wymiaru sprawiedliwości oraz do udziału w postępowaniu sądowym. Najpewniej dopiero na skutek wykształcenia się utrwalonej praktyki Prezesa UODO będzie możliwa bardziej miarodajna ocena, czy określone w RODO oraz w uodo2018 kompetencje tego organu oraz sposób ich wykonywania odpowiadają założeniom wynikającym z RODO. W prowadzonych rozważaniach koncentrowano się głównie na decyzjach Prezesa UODO przede wszystkim dlatego, że właśnie ta prawna forma działania tegoż organu jest pierwszoplanowa, a nadto może być najbardziej dotkliwa w swych konsekwencjach, zwłaszcza, gdy weźmiemy pod uwagę dopuszczalność wydania decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną. Ponadto owo skupienie uwagi na decyzjach Prezesa UODO powodowane jest zamysłem, aby problematykę jego działań i wydawanych przezeń decyzji badać także pod kątem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne na skutek skarg kierowanych do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁵⁰.

Dokonana analiza doprowadziła do wniosku, iż przyjęte aktualnie rozwiązania prawne wymagają, naszym zdaniem, nie tylko refleksji, ale nawet interwencji ustawodawcy. Oczywistym jest bowiem, iż zadania powierzone Prezesowi UODO są w dzisiejszym świecie bardzo istotne, a instrumenty, jakimi dysponuje ten organ, mogą być bardzo dotkliwe dla adresata wydanej przezeń decyzji administracyjnej. Z tego też względu, w naszej ocenie, zasadnym byłoby bardzo ściśle określenie przez ustawodawcę formy prawnej, w jakiej powinny być one wykonywane. Co więcej tego typu decyzja legislacyjna powinna być poprzedzona nie małym namysłem, gdyż jej konsekwencje będą w zasadniczy sposób wpływać zarówno na zakres podejmowanych przez ten organ działań, jak również, a może przede wszystkim, na sytuację podmiotów administrowanych. Przy czym ustawodawca zdaje się

⁵⁰ Problematyka ta będzie przedmiotem rozważań w kolejnej części (II) niniejszego opracowania.

nie dostrzegać, że charakter powierzonych Prezesowi UODO zadań wskazuje, iż forma decyzji administracyjnej nie zawsze wydaje się być nie tylko najlepszą, ale wręcz odpowiednią. Szczególnie, gdy chodzi o działania tego organu związane z koniecznością wydania ostrzeżenia czy udzielania upomnienia – forma decyzji administracyjnej nie wydaje się być zasadną. W tym przypadku słusznym wydaje się chociażby rozważenie możliwości skorzystania ze wzorów zaczerpniętych z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a związanych z obowiązaniem w tym akcie prawnym zasady zagrożenia. Ustawodawca przewidział bowiem w treści art. 15 upea obowiązek przesłania zobowiązanemu upomnienia, będącego wyrazem obowiązującej w tym postępowaniu zasady zagrożenia⁵¹. W myśl art. 15 § 1 upea „Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia”. Nadto w przepisach upea przewidziano możliwość podjęcia tzw. czynności informacyjnych określanych też mianem tzw. miękkiej egzekucji. W myśl bowiem art. 6 § 1b upea „Przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązków”⁵². Wskazane rozwiązania mogą więc stanowić godny naśladowania wzór również gdy chodzi o działania podejmowane przez Prezesa UODO. A co za tym idzie, zasadnie można rozważać wprowadzenie podobnej regulacji prawnej do

⁵¹ Zasada ta jest rozwinięciem jednej z zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego – unormowanej w art. 11 kpa – zasady przekonywania. W myśl art. 11 kpa „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”. Szerzej na temat zasady zagrożenia zob. np. J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] E. CISOWSKA-SAKRAJDA, K. DEFECIŃSKA-TOMCZAK, M. SIENIUC, A. SUŁAWKO-KARETKO, J.P. TARNO, J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, red. nauk. J.P. Tarno, Warszawa: Wolters Kluwer 2012, s. 72-74.

⁵² Szerzej na temat minimum regulacyjnego w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w stadium zagrożenia indywidualnego egzekucją administracyjną zob. J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 277-281 oraz wskazana tam literatura.

ustawy o ochronie danych osobowych, gdy chodzi o postępowanie przed Prezesem UODO. Byłoby to tym bardziej zasadne, że zarówno dokonanie przez Prezesa UODO ostrzeżenia, jak i udzielenie przezeń upomnienia powinno prowadzić do zapewnienia podmiotowi, do którego jest skierowane, możliwości podjęcia swego rodzaju działań naprawczych, a co za tym idzie uniknięcia zastosowania wobec niego bardziej dolegliwych środków, o charakterze represyjnym, służących doprowadzeniu do stanu zgodnego z prawem. Co więcej można nawet rozważać wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które zobligują Prezesa UODO do korzystania z instytucji ostrzeżenia, czy upomnienia w każdym przypadku zanim podejmie on działania bardziej dolegliwe, aby dać podmiotom naruszającym prawo możliwość samodzielnego pojęcia stosowanych działań.

PIŚMIENNICTWO

- ADAMIAK Barbara, BORKOWSKI Janusz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- BARTA Paweł, LITWIŃSKI Paweł: *Komentarz do art. 58, [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck 2021, nb. 1, Legalis/el.
- FAJGIELSKI Paweł: *Komentarz do art. 57 rozporządzenia nr 2016/679 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), [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa: Wolters Kluwer 2022, teza nr 2, Lex/el.
- GÓRAL Urszula, MAKOWSKI Paweł: *Komentarz do art. 58, [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. Bielak-Jomaa Edyta, Lubasz Dominik, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, nt. 5, Lex/el.
- KABAT Andrzej: *Komentarz do art. 3, [w:] Bogusław DAUTER, Małgorzata NIEZGÓDKA-MEDEK, Andrzej KABAT, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2021, teza nr 24, Lex/el.
- KASZNICA Stanisław: *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań: Księgarnia Akademicka 1946.
- KMIECIAK Zbigniew: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2014.
- MARCINKOWSKI Bartosz: *Komentarz do art. 7, [w:] BRODZIK Robert, KACZMAREK Agnieszka, KLUSKA Michał, LEGAT Olga, MARCINKOWSKI Bartosz (red.), Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, Lex/el.
- MICHALSKA-BADZIAK Ryszarda: *Akty administracyjne, pojęcie, rodzaje, [w:] DUNIEWSKA Zofia, JAWORSKA-DĘBSKA Barbara, MICHALSKA-BADZIAK Ryszarda, OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA Ewa, STAHL Małgorzata, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa: Difin 2002.

- NIEWIADOMSKI Zygmunt: *Akt administracyjny*, [w:] CIEŚLAK Zbigniew, LIPOWICZ Irena, NIEWIADOMSKI Zygmunt, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Zygmunt Niewiadomski, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LEXIS NEXIS 2002.
- SAKOWSKA-BARYŁA Marlena: *Komentarz do art. 57*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych*, red. Marlena Sakowska-Baryła, Warszawa: C.H. Beck 2018.
- SAKOWSKA-BARYŁA Marlena: *Komentarz do art. 58*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych*, red. Marlena Sakowska-Baryła, Warszawa: C.H. Beck 2018.
- WYPORSKA-FRANKIEWICZ Joanna: *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa: Wolters Kluwer 2010.
- ZIEMSKI Krystian: *Prawne formy działania administracji*, [w:] Adam BŁAŚ, Jan BOĆ, Małgorzata STAHL, Krystian M. ZIEMSKI, *Prawne formy działania administracji. System Prawa administracyjnego*, t. 5, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Warszawa: C.H. Beck 2013.

ZADANIA I DECYZJE PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Streszczenie

Zmiany w zakresie problematyki ochrony danych osobowych związane z wejściem w życie przepisów RODO oraz ustawy o ochronie danych osobowych spowodowały nałożenie na Prezesa UODO szeregu różnorodnych zadań. Wiele z nich organ ten wykonuje korzystając z podstawowej prawnej formy działania administracji, jaką jest decyzja administracyjna, która w tym przypadku podejmowana jest w jednoinstancyjnym postępowaniu. Na tym tle podjęto kolejno analizę: statusu i zakresu zadań, w tym uprawnień nadzorczych Prezesa UODO oraz ram proceduralnych, w których są one podejmowane – w tym z wykorzystaniem formy decyzji administracyjnej. Za zasadne uznano też zbadanie, czy w konkretnych przypadkach forma decyzji administracyjnej stanowi adekwatny środek realizacji zadań powierzonych przez przepisy RODO Prezesowi UODO. W konkluzji autorki uznały za konieczne rekomendowanie, aby ustawodawca ściśle określił formę prawną, w jakiej powinny być wykonywane zadania Prezesa UODO. Nadto wskazały one, że ustawodawca zdaje się nie dostrzegać, że charakter powierzonych Prezesowi UODO zadań wskazuje, iż forma decyzji administracyjnej nie zawsze wydaje się być nie tylko najlepszą, ale wręcz odpowiednią. Szczególnie, gdy chodzi o działania tego organu związane z koniecznością wydania ostrzeżenia czy udzielenia upomnienia – forma decyzji administracyjnej nie wydaje się być zasadną.

Słowa kluczowe: organ nadzorczy; RODO; ochrona danych osobowych; decyzje administracyjne.