

Emilia Kuczma, Paweł Kuczma

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jako organ kontroli i ochrony prawa

1. Realizacja koncepcji objęcia prawną ochroną danych osobowych pojawiła się w polskim systemie prawnym stosunkowo późno, ale od razu uzyskała rangę konstytucyjną. Jej podstawą jest rozbudowany art. 51 Konstytucji RP, który stanowi, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (ust. 1). Artykuł ten zakazuje również władzom publicznym pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż te, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2). Gwarantuje się ponadto każdemu prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, a ewentualne ograniczenia mogą nastąpić tylko w ustawie (ust. 3), oraz prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 4). Natomiast zasady i tryb gromadzenia i udostępniania informacji określa ustawa (ust. 5).

Tak późne unormowanie tego prawa nie oznacza jednak, że do 1997 r. kwestie odnoszące się do danych osobowych nie znajdowały się w ogóle pod ochroną prawną lub pozostawały poza zainteresowaniem członków parlamentu. Można było zaobserwować istnienie tendencji do ustanawiania fragmentarycznych regulacji prawnych określających zasady przetwarzania danych osobowych jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej ustawy zasadniczej. Nie bez znaczenia dla konstytucjonalizacji prawa do ochrony danych osobowych¹ był również sześcioletni okres prac nad Ustawą o ochronie danych osobowych,

¹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. nr 133, poz. 883), dalej jako u.o.d.o.

nota bene o bardzo burzliwym przebiegu, kiedy to członkowie komisji korzystali z doświadczeń innych państw europejskich.

Do czasu uchwalenia Konstytucji ochronę danych osobowych zapewniało uznanie w orzecznictwie prywatności jako jednego z dóbr osobistych² i wywodzenie ochrony z art. 23 i art. 24 k.c. Prawo do ochrony danych osobowych pozostaje bowiem w ścisłym związku funkcjonalnym z prawem do prywatności. TK wskazał, że ważnym elementem składowym prawa do ochrony prawnej życia prywatnego „jest tzw. autonomia informacyjna jednostki, oznaczająca prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów”³.

„Istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie. Zasadą powszechnie przyjmowaną wedle takiego ujęcia jest ochrona każdej informacji osobowej i przyznanie podstawowego znaczenia przesłance zgody osoby zainteresowanej na udostępnienie informacji (...). Współczesne rozumienie sfery życia prywatnego w odniesieniu do danych osobowych prowadzi do objęcia ochroną każdej informacji osobowej bez względu na jej zawartość treściową – mogą to być zarówno takie informacje, które narażają osobę na uczucie wstydu czy skrępowania, ale i takie, które mają zawartość całkowicie indyferentną z punktu widzenia moralności czy obyczajaju. Przedmiotem ochrony są bowiem na tle nowoczesnych ujęć prywatności wartości akcentujące możliwość prowadzenia swych spraw, decydowania o swym życiu i o rodzajach więzi personalnych z innymi z maksymalną swobodą, a zarazem z najmniejszym stopniem ingerencji świata zewnętrznego w tę sferę, która jest domeną własnej aktywności jednostki. Ów wspólny «korzeń aksjologiczny» prawa do życia prywatnego oraz do ochrony danych osobowych decyduje w dużym stopniu o potrzebie poszukiwania wspólnego uzasadnienia dla uznania za dopuszczalną ingerencji zewnętrznej w świat «odosobnienia jednostki». Celowość przyjęcia takiego kierunku wykładni powstaje również na tle regulacji konstytucyjnych”⁴.

2. Obecność w systemie prawnym norm poświęconych ochronie danych osobowych nie gwarantuje jeszcze, że regulacje te będą ściśle przestrzegane. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku ustaw nowych, dotyczących tematyki

² Zob. J. Balcarczyk, *Dobra osobiste i ich ochrona*, [w:] P. Stec, M. Załucki (red.), *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, Warszawa 2010, s. 81, z powołaniem się na wyrok SN z 18 stycznia 1984 r., II CR 292/83, OSP 1985, z. 1, poz. 3.

³ Wyrok TK z 19 lutego 2002 r. (sygn. U 2/01), Z.U. 2002/1A/3.

⁴ Wyrok TK z 12 listopada 2002 r. (sygn. SK 40/01), Z.U. 2002/ 6A/81.

nieznanej i wydającej się być bardzo daleką od aktualnych potrzeb. W związku z tym konieczne było stworzenie środków, których użycie nadałoby realizacji prawa do ochrony danych osobowych realny charakter⁵. W ten sposób doszło do ustanowienia w u.o.d.o. monokratycznego organu w postaci Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) mającego czuwać nad procesem pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania danych osobowych i ochrony jednostek w ramach tych działań. Powołanie GIODO stanowiło również konsekwencję europejskich unormowań, z których wynikał obowiązek ustanowienia krajowego, wyspecjalizowanego i niezależnego organu zajmującego się ochroną danych osobowych, wyposażonego w kompetencje interwencyjne, nadzorcze, dochodzeniowe oraz dysponującego możliwościami rozpatrywania skarg na prawidłowość procesu przetwarzania danych osobowych oraz środkami poprawy stanu ochrony danych osobowych w konkretnym państwie⁶.

W piśmiennictwie istnieje spór co do określenia pozycji ustrojowej GIODO. M. Sakowska wskazuje, że jego pozycja ustrojowa jest „podobna” do pozycji konstytucyjnych organów kontroli państwowej i ochrony prawa⁷, choć sam Generalny Inspektor nie jest organem konstytucyjnym, a podstawę jego działania kształtuje ustawa o o.d.o. B. Janusz-Pohl zalicza GIODO do rzeczników interesu społecznego (obok RPO, RPD, Prokuratury, IPN i UOKiK)⁸. Z kolei J. Niczyporuk wyklucza możliwość zaliczenia GIODO do organów kontroli państwowej i ochrony prawa z tego powodu, że konstytucyjny katalog tych organów jest katalogiem zamkniętym. Zalicza on jednak Generalnego Inspektora w poczet organów administracji specjalnej, jako że jego pozycja prawna jest podobna do podlegającej Sejmowi Państwowej Inspekcji Pracy⁹. Część autorów zalicza GIODO do organów ochrony prawnej (np. S. Serafin, B. Szmulik)¹⁰.

⁵ K. Wygoda, *Ochrona danych osobowych i prawo do informacji o charakterze osobowym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 412.

⁶ Tymi aktami była konwencja 108 Rady Europy z 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Dz.U. z 2003 r. nr 3, poz. 25) oraz dyrektywy 94/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych. Zob. M. Sakowska, *Pozycja ustrojowa i zadania Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych*, „Przegląd Sejmowy” z 2006 r., nr 2, s. 82.

⁷ M. Sakowska, *op. cit.*, s. 82.

⁸ B. Janusz-Pohl, *Ustrój organów ochrony prawnokarnej. Zarys wykładu*, Poznań 2011, s. 19.

⁹ J. Niczyporuk, *Administracja ochrony danych osobowych*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawa jednostki w społeczeństwie informatycznym*, Rzeszów 1999, s. 32.

¹⁰ S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010, s. 420 i nast.

Wydaje się jednak, że Generalny Inspektor mógłby zostać z powodzeniem zaliczony do konstytucyjnej kategorii organów kontroli państwowej i ochrony prawnej. Świadczyć może o tym już choćby porównanie jego zespołu uprawnień „ustrojowych” z tymi, którymi dysponuje Rzecznik Praw Obywatelskich. Kwestia powoływania tych organów, możliwości i przesłanek odwołania, liczby kadencji, charakteru immunitetu niewątpliwie zbliża te dwa organy. Zresztą na etapie prac parlamentarnych nad u.o.d.o. wskazywano, że GIODO miał być raczej „Rzecznikiem” Praw Obywateli w zakresie ochrony praw jednostki w dziedzinie danych osobowych niż najwyższym „kontrolerem” realizacji dyspozycji tej ustawy. E. Kulesza wskazała nawet, że Generalny Inspektor „łączy [...] uprawnienia *sui generis* Rzecznika Praw Obywatelskich z daleko idącymi uprawnieniami kontrolnymi (inspektorskimi) oraz uprawnieniami do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze władczym”¹¹. Oczywiście możliwe jest wskazywanie, że pozycja Rzecznika jest silniejsza od Generalnego Inspektora, gdyż ten pierwszy jest umocowany konstytucyjnie do występowania z wnioskami do TK (art. 191) oraz do występowania do SN z wnioskiem o rozstrzygnięcie wątpliwości i rozbieżności w wykładni prawa pojawiających się w orzecznictwie sądów powszechnych, wojskowych czy SN. Z drugiej strony GIODO ma obowiązek rozpatrywania skarg i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących wykonywania przepisów o ochronie danych osobowych. Takiego uprawnienia władczego wobec podmiotów kontrolowanych nie posiada tymczasem Ombudsman¹².

Warto również zauważyć, że w rozdziale IX Konstytucji zostały usytuowane organy, których zakres uprawnień i zadań różni się istotnie od siebie. Ustrojodawca w tej części redakcyjnej ustawy zasadniczej umiejscowił bowiem organy, które wprost nie mogły zostać zakwalifikowane w poczet organów legislatywy, egzekutywy czy judykatywy. Dlatego też powstał osobny rozdział dla wprowadzenia pewnego porządku redakcyjnego Konstytucji. Podczas prac nad Konstytucją w KKZN pojawiły się też głosy, że organy umiejscowione w tym rozdziale stanowią „czwartą” władzę. To, że w rozdziale IX nie znalazły się postanowienia odnoszące się do GIODO nie oznacza wcale, że organ ten nie pełni funkcji kontrolującej czy ochronnej. Zdecydowały o tym bardziej prozaiczne powody. Na etapie uchwalania Konstytucji problematyka związana z działalnością Generalnego Inspektora nie wydawała się bowiem aż tak ważna, by materii tej nadać wartość konstytucyjną.

¹¹ E. Kulesza, *Pozycja i uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w świetle ustawy o ochronie danych osobowych. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy”, 1996, nr 6, s. 11.

¹² K. Wygoda, *op. cit.*, s. 412.

Problem Internetu w zasadzie wówczas nie istniał i chyba mało kto spodziewał się, że „obrót” danymi osobowymi przyjmie taką skalę, jak to współcześnie ma miejsce. Po drugie wobec nieobecności Ustawy o ochronie danych osobowych GODO w samej Konstytucji byłoby działaniem eksperymentalnym, a może i przedwczesnym¹³.

Termin „ochrona prawna” jest w piśmiennictwie definiowany jako „strzeżenie nienaruszalności norm prawnych będących regułami obowiązującego zachowania w państwie”¹⁴. Państwo stara się zapobiegać naruszeniu prawa wszelkimi dostępnymi środkami, także poprzez powoływanie wyspecjalizowanych do tego organów państwowych¹⁵ dysponujących odpowiednim potencjałem ludzkim i wyposażonych we właściwe środki, by za ich pomocą, stosując przymus państwowy, realizować nałożone na nie obowiązki w celu ochrony prawa. Takim organem, ze względu jego zespół obowiązków i uprawnień, jest również Generalny Inspektor. Dlatego też można go uznać za jeden z organów kontroli państwowej i ochrony prawa, mimo braku takiego wyraźnego wskazania w ustawie zasadniczej. Konstytucja nie wyklucza bowiem, aby z takiego statusu korzystały inne niż wskazane *expressis verbis* w jej rozdziale IX organy państwowe. Organ właściwy w sprawach ochrony danych osobowych nazywany jest często w piśmiennictwie organem nadzorczym¹⁶, w opracowaniach dotyczących kontroli administracji publicznej organem kontroli, a także organem regulacyjnym¹⁷.

Jeśli chodzi o rolę organu nadzorczego, to w Polsce został przyjęty model mieszany, obok wyodrębnianego jeszcze modelu licencyjnego (tu przetwarzanie danych wymaga wcześniejszej zgody organu nadzorczego) oraz materialnoprawnego (dopuszczalność przetwarzania danych uzależniona jest od spełnienia wymogów określonych prawem; rola organu sprowadza się do nadzoru nad prawidłowością spełnienia tych wymogów)¹⁸. Model mieszany opiera się na założeniu, że przepisy prawa określają przesłanki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych, a dane osobowe mogą być przetwarzane bez zezwolenia, jednak wymagane jest zawiadomienie właściwego organu. W odniesieniu

¹³ Zob. W. Sokolewicz, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Uwaga nr 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 4–5.

¹⁴ B. Szmulik, *Ochrona prawa*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 292.

¹⁵ S. Serafin, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 3.

¹⁶ Z ang. *supervisory authority* – określenie zaczerpnięte z dyrektywy 95/46/WE.

¹⁷ A. Krasuski, D. Skolimowska, *Dane osobowe w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2007, s. 189 i s. 280 i nst.

¹⁸ A. Mrózek, *Ustawowe prawo ochrony danych osobowych. Analiza prawno-porównawcza*, Toruń 1981, s. 91–97.

jednak do szczególnej kategorii danych organ nadzorczy prowadzi tzw. kontrolę uprzednią, od której wyników uzależniona jest dopuszczalność przetwarzania danych sensytywnych¹⁹.

We współczesnych państwach różne jest administracyjne ujęcie struktur monitorowania i przestrzegania prawidłowości przetwarzania danych osobowych, wspólny jest jednak cel ustanowienia zewnętrznego podmiotu nadzorczego²⁰. Obecnie wszystkie kraje Unii Europejskiej posiadają organy nadzorcze właściwe w sprawach ochrony danych osobowych. Struktury tego organu są różne, począwszy od modelu organu jednoosobowego pełnomocnika do spraw ochrony danych osobowych (takie rozwiązanie przyjęto m. in w Niemczech i Wielkiej Brytanii), poprzez model organu kolegialnego, zazwyczaj komisji do spraw ochrony danych (Francja oraz Szwecja), skończywszy na modelu mieszanym, który zakłada utworzenie zarówno organu jednoosobowego, jak i kolegialnego (do niedawna występował w Szwajcarii, a obecnie w niektórych niemieckich krajach związkowych, np. w Bawarii)²¹. Dochodzi także do tworzenia organu o podwójnej działalności, gdzie istnieje rada do spraw informatyki o charakterze reprezentacji politycznej oraz wyspecjalizowana komisja do spraw informatyki (Austria)²².

W polskiej literaturze wskazuje się, że „powołanie jednego scentralizowanego organu sprawującego pieczę nad ewidencjonowaniem zbiorów oraz zajmującego się kontrolą, a ponadto sprawującego inne funkcje związane z ochroną danych osobowych było konieczne. W polskich bowiem warunkach nie sposób byłoby sobie wyobrazić powierzenie funkcji nadzorczych, informacyjnych i doradczych w zakresie ochrony danych osobowych któremuś z dotychczas istniejących organów państwa”²³.

Mimo użycia w nazwie określenia „inspektor” nawiązującego *stricte* do pojęcia kontroli, z uwagi na zakres władczych kompetencji GIODO jest on organem nadzorczym. Jako organ niezależny od rządu, podległy w zakresie wykonywania swoich kompetencji jedynie ustawie, posiadający uprawnienia władcze

¹⁹ P. Fajgielski, *Kontrola przetwarzania i ochrony danych osobowych. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 2008, s. 224.

²⁰ W. Kilian, *Ochrona danych osobowych w prawie międzynarodowym i europejskim*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2003, s. 116.

²¹ P. Fajgielski, *op. cit.*, s. 225.

²² J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 391.

²³ B. Banaszak, K. Wygoda, *Regulacja prawna ochrony danych osobowych w Polsce w świetle Ustawy z dn. 29 sierpnia 1997 r. i standardów europejskich*, [w:] Wyrzykowski M. (red.), *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 1999 r., s. 62.

realizuje je przede wszystkim dzięki wyraźnie wskazanym na mocy ustawy kompetencjom. Generalnemu Inspektorowi przysługują bowiem uprawnienia do wydawania w drodze decyzji administracyjnych nakazów przywrócenia stanu zgodnego z prawem, ma więc on prawnie zagwarantowane prawo ingerencji w działalność kontrolowanego podmiotu, realizując przez to wprost założenia koncepcji nadzoru. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych może być zatem uznany za wyspecjalizowany organ nadzoru w zakresie przetwarzania i ochrony danych osobowych²⁴. Ponadto z punktu widzenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), GIODO jest centralnym organem administracji państwowej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), a żaden minister nie sprawuje względem niego funkcji kontrolnych czy nadzorczych. Nie ma zatem w stosunku do Generalnego Inspektora organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a., czego konsekwencją jest brak możliwości odwołania się od decyzji wydanych przez GIODO w pierwszej instancji (jedynie niezadowolona z wydanej decyzji strona może zwrócić się do tego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na mocy art. 21 u.o.d.o. w związku z art. 127 § 3 k.p.a.)²⁵.

Oczywiście istnieją w doktrynie spory dotyczące wątpliwości co do uznania pozycji i statusu Generalnego Inspektora Danych Osobowych jako centralnego organu administracji publicznej, jednak zdecydowana większość opowiada się za taką kwalifikacją. Nieliczni autorzy kwestionują taki status omawianego organu, uznając GIODO tylko za wyspecjalizowany organ kontroli, który wymyka się z tradycyjnie pojmowanego trójpodziału władzy. Uważają, iż z uwagi na wysoki stopień niezależności należy uznać go za organ należący do tzw. czwartej władzy kontrolującej²⁶. Biorąc pod uwagę, iż obecna regulacja prawna może powodować rozbieżności co do ostatecznej klasyfikacji tego organu, w literaturze przedmiotu zgłasza się postulat, by nowelizując ustawę wprost w niej określić, że Generalny Inspektor Danych Osobowych to organ centralny²⁷.

3. Ochrona jednostek w sferze danych osobowych odbywa się zarówno w wymiarze wertykalnym, jak i horyzontalnym. Zwłaszcza ten pierwszy sposób obowiązywania praw człowieka wymaga takiego ukształtowania zespołu środków ochronnych, które będą wspomagać jednostkę przed bezprawną ingerencją w jej prawa ze strony władz publicznych. Z tego też względu pozycja ustrojowa GIODO

²⁴ P. Fajgielski, *op. cit.*, s. 227.

²⁵ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 394.

²⁶ P. Szustakiewicz, *Kontrole Generalnego Inspektora Danych Osobowych*, „Kontrola Państwowa” z 2007 r., nr 6, s. 55.

²⁷ C. Martysz, *Pozycja prawnoustrojowa Generalnego Inspektora danych Osobowych*, [w:] G. Szpor (red.), *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2009, s. 75–76.

musiała cechować się pewnym stopniem niezależności i autonomii od innych organów władz publicznych. Kryteria wyboru mają mieszany, obiektywno-subiektywny charakter. Na stanowisko GIODO może zostać powołana osoba, która spełnia łącznie następujące warunki: 1) jest obywatelem polskim i stale zamieszkuje na terytorium RP; 2) wyróżnia się wysokim autorytetem moralnym; 3) posiada wyższe wykształcenie prawnicze oraz odpowiednie doświadczenie zawodowe; 4) nie była karana za przestępstwo.

Jak widać, niektóre wymogi stawiane kandydatowi nie zostały nakreślone przez ustawodawcę zbyt precyzyjnie. Wobec braku określenia terminu stałego zamieszkiwania na terytorium RP należy uznać, że wystarczy gdy warunek ten będzie spełniony w momencie podejmowania przez Sejm uchwały dotyczącej wyboru danej kandydatury. Trudno również jednoznacznie wyjaśnić rozumienie zwrotu „wyróżniania się wysokim autorytetem moralnym”. Jest to wymóg odmienny od stawianego np. sędziom „nieskazitelnego charakteru”, choć tak samo nieprecyzyjny i trudny do zdefiniowania. Wydaje się, że ustawodawca chciał, aby stanowisko GIODO obejmowała osoba znana ze swojej działalności w sferze praw człowieka czy zasłużona dla ochrony danych osobowych, uznawana nawet za autorytet moralny w tej dziedzinie, a nie ktoś przypadkowy, obejmujący urząd wyłącznie z nadania partyjnego większości parlamentarnej. Nie ulega wątpliwości, że spełnienie tego wymogu może stać się źródłem poważnej dyskusji w parlamencie nad konkretną kandydaturą, ale chyba taka była właśnie intencja ustawodawcy, aby posłowie i senatorowie mogli bliżej przyjrzeć się i prześwietlić sylwetkę kandydata pod kątem etycznym i moralnym, co winno w przyszłości zagwarantować właściwą realizację przez niego zadań.

Ustawodawca wymaga od kandydata legitymowania się tytułem magistra prawa. Za niespełnienie tego wymogu należy uznać w związku z tym nawet dysponowanie stopniem doktora w zakresie nauk prawnych, jeśli jest się wyłącznie absolwentem administracji. *Ratio legis* takiego rozwiązania można upatrywać w tym, że GIODO musi dokonywać interpretacji ustaw oraz wydawać decyzje administracyjne. Posiadanie takiego wykształcenia umożliwia zatem profesjonalne wykonywanie tych działań²⁸. Ponadto kandydat musi wykazać się „odpowiednim” doświadczeniem zawodowym. Ustawodawca nie wskazuje jednak, o jakiego typu doświadczenie chodzi. Czy wystarczy odpowiedni staż pracy w jakiegokolwiek profesji, czy musi to być wykonywanie określonego zawodu czy czynności? Nie wiadomo również, jaki staż pracy zostanie uznany za „odpowiedni”. Chyba najmniej

²⁸ M. Sakowska, *op. cit.*, s. 83. Na marginesie wypada jednak zauważyć, że umiejętność dokonywania wykładni prawa oraz specyfiki wydawania decyzji administracyjnych winni posiadać również absolwenci administracji.

kontrowersji wywołuje wymóg niekaralności za przestępstwo, czyli za czyn zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc, popełniony zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej. Osoba, która ma pilnować porządku prawnego, sama nie może stać ponad nim i naruszać jego przepisy.

Część kryteriów, z uwagi na ich nieostrość, może powodować trudności w ocenie kompetencji kandydata i niepotrzebnie wikłać kandydata w politykę, zwłaszcza że wybór dokonywany jest przez członków organów władzy ustawodawczej, a więc z samej istoty osób zaangażowanych politycznie²⁹.

Poza wymogami pozytywnymi kandydat nie może spełniać kryteriów negatywnych, a zatem obejmują go zakazy: 1) wykonywania innych zajęć zawodowych, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku profesora szkoły wyższej oraz 2) przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności niedającej się pogodzić z godnością urzędu. Rezygnacja ze sprawowania tych funkcji musi nastąpić najpóźniej w momencie podejmowania przez Sejm uchwały o powołaniu. Pierwszy z zakazów likwiduje konflikt interesów działań GIODO wobec dotychczasowego pracodawcy lub własnej działalności gospodarczej i zapewnia profesjonalizację i pełne zaangażowanie się GIODO w działalność z zakresu ochrony danych. Drugi z kolei chroni autorytet tego organu i wzmacnia jego niezależność od sił politycznych. „Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji, gdy osoby pełniące funkcje publiczne są członkami ugrupowań politycznych”³⁰.

²⁹ A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa 2008, s. 89.

³⁰ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r. (sygn. K 26/00), Z.U. 2002/2A/18. W dalszej części uzasadnienia do tego wyroku TK wskazał, że „zakaz członkostwa w partii politycznej Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (art. 10 ust. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych; Dz. U. nr 133, poz. 883 ze zm.), gwarantuje niezawisłość i niezależność tego urzędu względem organów administracji publicznej, a także zapewnia apolityczność i wzmacnia autorytet Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Owa niezawisłość i niezależność organu czuwającego nad ochroną danych osobowych uznane mogą być obecnie za standard europejski, co zresztą znajduje odbicie w dyrektywie Parlamentu Europejskiego z 24 października 1995 r., 95/46/EC (OJ.L.95.281.31). Generalny Inspektor w zakresie wykonywania swoich zadań podlega tylko ustawie (art. 8 ust. 4 ustawy). W zakresie wykonywanych zadań nikt nie może wydawać Generalnemu Inspektorowi jakichkolwiek poleceń czy wskazówek. Niezależność Generalnego Inspektora można pod tym względem porównać do niezależności sądu czy sędziego. Fakt przyznania Generalnemu Inspektorowi kompetencji władczych uzasadnia, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie ustawowych ograniczeń wolności zrzeszania się, co oznacza, że art. 10 ust. 2 Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych jest zgodny ze wskazanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisami”.

Ustawa o ochronie danych osobowych nie określa wprost organu, który jest uprawniony do wskazywania kandydata na piastuna organu, jakim jest GIODO. Kwestie te zostały unormowane w Regulaminie Sejmu. Wniosek taki może zostać zgłoszony przez Marszałka Sejmu lub co najmniej 35 posłów (art. 30 ust. 1 Regulaminu Sejmu) i te podmioty mają prawo wyłącznej inicjatywy w przedmiocie wskazania kandydata. Wybór następuje bezwzględną większością głosów, a uchwałę o wyborze ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 31 ust. 1 i 3 Regulaminu Sejmu). Następnie kandydat wybrany przez Sejm musi uzyskać poparcie w Senacie. Senat nie jest związany wnioskiem Sejmu, a przed podjęciem uchwały w sprawie powołania może wezwać kandydata na stanowisko do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 91 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 Regulaminu Senatu³¹). Ma to umożliwić członkom izby wyższej poznanie kandydata, jego kwalifikacji i zdolności do pełnienia tej funkcji. Senatowi przysługuje w ramach tej procedury weto absolutne. Brak zgody na sejmowego kandydata nie może zostać przez Sejm przełamany poprzez powtórny jego wybór, nawet przy poważnym poparciu sejmowej większości.

Brak zajęcia stanowiska przez izbę wyższą w terminie określonym w Regulaminie Senatu należy rozumieć w ten sposób, że Senat nie wyraził zgody na kandydaturę przedstawioną przez Sejm, co jest równoznaczne z koniecznością rozpoczęcia całej procedury powoływania GIODO od początku³².

Wybór tego samego kandydata przez obie izby parlamentu ma z założenia wzmacniać niezależność Generalnego Inspektora i jego legitymację przy sprawowaniu swej funkcji. W ten sposób organ ten zyskuje bezpieczny dystans wobec organów administracji publicznej. Zresztą taki tryb wyboru jest charakterystyczny dla wyboru innych organów mających być ze swej istoty niezależnymi wobec państwa³³. Jednakże obowiązujący system wyborczy do parlamentu stawia pod znakiem zapytania sens prowadzenia tak skomplikowanej i długotrwałej procedury, skoro partie polityczne posiadające większość sejmową dysponują również większością w Senacie i dlatego w praktyce kandydat „sejmowy” jest przyjmowany bez zastrzeżeń przez Senat.

³¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2010 r. nr 39, poz. 542 ze zm.).

³² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, Kraków 1998, s. 225.

³³ E. Kulesza, *Pozycja i uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w świetle ustawy o ochronie danych osobowych. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” z 1999 r., nr 6, s. 11.

Kadencja Generalnego Inspektora trwa 4 lata i rozpoczyna się od momentu złożenia przed Sejmem ślubowania. Czas pełnomocnictwa do wykonywania swoich kompetencji w przypadku GIODO ustalono na krótszy niż w przypadku innych organów kontroli i ochrony prawa. Wydaje się, że zdecydowały tu te same powody, dla których GIODO nie zyskał rangi organu konstytucyjnego, czyli brak docenienia w owym czasie ważności problematyki ochrony danych osobowych. Jest to jednak okres na tyle długi, że GIODO może poznać specyfikę urzędu i przez wystarczająco długi czas wykonywać swoje zadania. Generalny Inspektor może być ponownie wybrany na to stanowisko tylko jeden raz. Druga kadencja nie musi nastąpić bezpośrednio po pierwszej, dopuszczalna jest „przerwa” w wykonywaniu tej funkcji. Zakaz wielokrotnych elekcji ma w założeniu zapobiegać przyzwyczajeniu się Generalnego Inspektora do spraw, którymi się zajmuje, zobojętnieniu na ochronę praw jednostki i utracie zainteresowania kwestiami dotyczącymi ochrony danych osobowych oraz utracie niezależności i upolitycznieniu się tego urzędu. W końcu do jego powołania dochodzi na skutek decyzji politycznej. Z drugiej strony jednak możliwość jednej reelekcji dopuszczona ustawą niesie ryzyko, iż Generalny Inspektor będzie zabiegał o ponowny wybór poprzez realizację swoich zadań zachowaniem poprawności politycznej i nienarażaniem się tym przedstawicielom władzy, którzy decydować będą o jego ewentualnym ponownym wyborze. Zatem możliwość reelekcji GIODO raczej podważa niezależność organu niż ją wzmacnia³⁴.

Do odwołania Generalnego Inspektora dochodzi w taki sam sposób, w jaki następuje jego powołanie, w sytuacji gdy: 1) zrzekł się on stanowiska; 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby; 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu; 4) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa (art. 8 ust. 8 u.o.d.o). Przesłanki te mają charakter obiektywny, z wyjątkiem pkt 3, tj. sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu. Tekst roty przysięgi, tak jak w przypadku innych piastunów władzy, ma charakter patetyczny, podniosły, ale też niemerytoryczny, gdyż w tekście obecnych jest sporo klauzul generalnych (wierność Konstytucji, strzeżenie prawa, wypełnianie obowiązków sumiennie i bezstronnie). Rodzi to poważne niebezpieczeństwo, że gdy GIODO zacznie podejmować decyzje źle postrzegane przez większość

³⁴ M. Sakowska uważa, że obawa polityzacji urzędu GIODO, uzależniona od aktualnego układu sił w parlamencie, jest „o tyle zaskakująca, że z samej istoty trybu powoływania GIODO przez Sejm za zgodą Senatu, a więc gremia ze swej natury wysoce spolityzowane, nie sposób uniknąć wpływów politycznych. Uważam natomiast, że w odniesieniu do kadencyjności powinna być akcentowana przede wszystkim niezależność GIODO od innych organów, tym bardziej że jego kadencja może się zakończyć przed upływem czteroletniego okresu wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych (...)”. M. Sakowska, *op. cit.*, s. 84.

parlamentarną i krytyczne wobec rządzących partii, to zostanie odwołany z bliżej niesprecyzowanej przyczyny jaką jest sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu. Warto zauważyć, że w oparciu o tę samą przesłankę możliwe jest odwołanie RPO i ta możliwość jest w piśmiennictwie oceniana również krytycznie. Dlatego dla zapewnienia niezależności urzędu wszystkie przesłanki warunkujące odwołanie piastuna organu muszą być dookreślone i mieć charakter *stricte* obiektywny.

Niezależność organu zapewnia natomiast rozwiązanie nakazujące Generalnemu Inspektorowi pełnienie swoich obowiązków po upływie kadencji do czasu objęcia stanowiska przez nowego GIODO (art. 8 ust. 5 u.o.d.o.).

Ponadto GIODO przysługuje immunitet, w podobnym zakresie jak posłom. Nie może on zostać bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub pozbawiony wolności. Generalny Inspektor nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 11 u.o.d.o.).

Generalny Inspektor w zakresie wykonywania swoich zadań podlega tylko Ustawie o ochronie danych osobowych (art. 8 ust. 4 u.o.d.o.). Z pewnością jest organem niezależnym od rządu³⁵, ale raczej nieuprawnione jest stwierdzenie, że GIODO podlega Sejmowi³⁶, choć zespół przepisów wskazujących na powiązanie tych organów jest znaczny: GIODO jest powoływany i odwołany przez Sejm, składa przed Sejmem przysięgę, nie może być bez zgody Sejmu pozbawiony immunitetu, ponadto Marszałek Sejmu powołuje zastępcę Generalnego Inspektora. Wszystkie te uprawnienia izby niższej nie umożliwiają jednak ingerencji w uprawnienia GIODO – mają raczej charakter organizacyjno-techniczny. Sejm nie ma kompetencji do wytyczania Generalnemu Inspektorowi kierunków działania czy inicjowania jego działań (jak ma to miejsce wobec Prezesa NIK, który podlega formalnie Sejmowi – art. 202 ust. 2 Konstytucji).

Charakteru takiego nie ma w szczególności obowiązek składania Sejmowi przez Generalnego Inspektora, raz w roku, sprawozdania ze swojej działalności wraz z wnioskami wynikającymi ze stanu przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych. Jest ono przedmiotem głosowania w Sejmie, a więc stanowi podstawę dla oceny działalności GIODO, ale zakres tej oceny jest ograniczony choćby z tego powodu, że ustawa nie przewiduje formy i rodzaju przekazywanych informacji. Stąd ewentualna ocena ze strony Sejmu ma charakter wysoce

³⁵ S. Sagan, *Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych*, [w:] S. Sagan, J. Ciechanowska (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2010, s. 122.

³⁶ M. Sakowska, *op. cit.*, s. 85.

nieobiektywny. Wydaje się, że negatywna ocena sprawozdania GIODO w Sejmie powinna pociągnąć za sobą postawienie wniosku o jego odwołanie z racji sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu i niewłaściwego realizowania obowiązków, ale żaden przepis nie nakazuje wprost posłom takiego zachowania wobec braku akceptacji sprawozdania.

Dlatego uprawnione byłoby stwierdzenie, że Generalny Inspektor jest powiązany z Sejmem. Z pewnością nie jest od izby niższej uzależniony, podporządkowany, ani jej nie podlega.

4. Zasadniczą funkcją GIODO jest czuwanie nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów Ustawy o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych w art. 8 ust. 1 u.o.d.o bardzo ogólnie wskazuje na kompetencje i zakres zadań GIODO, określając je jako „sprawy dotyczące ochrony danych osobowych”. Dopiero w art. 12 wymienione są zadania Generalnego Inspektora, do których w szczególności należy:

- 1) kontrola zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych i rozpatrywanie skarg w sprawach dotyczących wykonania przepisów o ochronie danych osobowych;
- 3) zapewnienie wykonywania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z decyzji, o których mowa w pkt. 2, przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w Ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. nr 229, poz. 1954 z późn. zm.);
- 4) prowadzenie rejestru zbiorów danych oraz udzielenie informacji o zarejestrowanych zbiorach;
- 5) opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych;
- 6) inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych;
- 7) uczestniczenie w pracach międzynarodowych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką ochrony danych osobowych.

Przedstawiony katalog nie jest zamknięty i znacznie wykracza poza standardowe uprawnienia przysługujące takiemu organowi na mocy dyrektywy 95/46/WE. Wymienione w ustawie jako podstawowe zadania i kompetencje Generalnego Inspektora wskazują, iż GIODO w pewnym sensie pełni zarówno rolę rzecznika interesów poszczególnych osób, określonych interesów publicznych, jak i pełni funkcje organu rejestrowego i inspekcyjnego.

Niewątpliwie podstawowym zadaniem Generalnego Inspektora Danych Osobowych jest prowadzenie kontroli zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych. Chodzi tu o sprawdzanie zgodności działań nie tylko z przepisami u.o.d.o., ale i z przepisami innych aktów prawnych regulujących materię ochrony danych osobowych³⁷.

Postępowanie kontrolne, o którym mowa w art. 12 u.o.d.o. Generalny Inspektor może wszczynać z własnej inicjatywy, ale także w nawiązaniu do wniosku zainteresowanej osoby, uwag czy zastrzeżeń. Postępowanie takie toczy się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy Ustawy o ochronie danych osobowych nie stanowią inaczej.

Kontrola Generalnego Inspektora może przybierać formę kontroli systematycznej, regularnej (periodycznej) lub kontroli sporadycznej (indywidualnej – *ad hoc*)³⁸. Ponadto kontrola ta może być także określana mianem kontroli instytucjonalnej, dla odróżnienia innych rodzajów kontroli w zakresie przetwarzania danych osobowych: kontroli indywidualnej (sprawowanej przez osoby, których przetwarzanie danych dotyczy), czy kontroli funkcjonalnej (sprawowanej przez podmioty przetwarzające dane), czy też kontroli uzupełniającej (realizowanej przez inne podmioty, m. in. prokuraturę i sądy)³⁹.

Głównym środkiem, za pomocą którego może być realizowane uprawnienie kontrolne, jest wyposażenie GIODO lub upoważnionych przez niego pracowników Biura GIODO w środki służące realizacji tych zadań. W szczególności GIODO i upoważnieni przez niego inspektorzy zgodnie z art. 14 u.o.d.o. mają prawo do:

- 1) wstępu, za okazaniem imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej, do pomieszczeń, w których zlokalizowane są zbiory danych, oraz do pomieszczeń, w których przetwarzane są dane poza zbiorem danych;
- 2) przeprowadzenie niezbędnych badań lub innych czynności kontrolnych w celu oceny zgodności przetwarzania danych z ustawą;
- 3) żądania złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wzywania i przesłuchiwania osoby w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
- 4) wglądu do wszelkich dokumentów i wszelkich danych mających bezpośredni związek z przedmiotem kontroli oraz sporządzania ich kopii;
- 5) przeprowadzania oględzin urządzeń, nośników oraz systemów informacyjnych służących do przetwarzania danych;
- 6) zlecenia sporządzania ekspertyz i opinii.

³⁷ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 399.

³⁸ *Ibidem*, s. 399.

³⁹ P. Fajgielski, *op. cit.*, s. 63 i nast.

Generalny Inspektor nie powinien wykorzystywać uzyskanych w trakcie kontroli informacji dla innych celów niż związane z ochroną danych osobowych. Jeżeli na podstawie wyników kontroli inspektor stwierdzi naruszenie przepisów przedmiotowej ustawy, występuje do GODO o zastosowanie właściwych środków. Na podstawie zatem ustaleń kontroli inspektor może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia uchybień oraz poinformowania go, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach⁴⁰. W przypadku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych z urzędu na lub na wniosek osoby zainteresowanej, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a w szczególności: usunięcie uchybień; uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych; zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe; wstrzymanie przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego; zabezpieczenie danych lub przekazanie ich innym podmiotom; usunięcie danych osobowych (art. 18 ust. 1 u.o.d.o.).

Natomiast w przypadku stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej, jej pracownika lub innej osoby fizycznej będącej administratorem danych wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w u.o.d.o., obowiązkiem Generalnego Inspektora jest skierowanie do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa wraz z dowodami dokumentującymi takie podejrzenie (sygnalizacja)⁴¹.

Przejawem władczych kompetencji Generalnego Inspektora jest jego prawo do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywanie skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych (art. 12 pkt 2 u.o.d.o.) oraz przepisów innych aktów normatywnych regulujących ochronę danych osobowych⁴². Wskazana wyżej kompetencja jest uchylana tylko wówczas, gdy chodzi o znajdujące się w zbiorze informacje niejawne (art. 43 ust. 1 pkt. 1 u.o.d.o.), tj. dane, które zostały uzyskane w wyniku prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnionych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa

⁴⁰ T. Demendecki, *Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych*, [w:] T. Demendecki, J. Boddio, G. Borkowski (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2011, s. 246.

⁴¹ *Ibidem*, s. 249.

⁴² Art. 12 pkt 2 u.o.d.o. jest równocześnie przepisem szczególnym wyznaczającym właściwość GODO, jeśli chodzi o rozpatrywanie skarg określonego rodzaju, przepisem wyprzedzającym w tej mierze postanowienia art. 229 i art. 230 k.p.a. Zob. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 400.

Wewnętrzny, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 43 ust. 1 pkt. 1a w zw. z art. 43 ust. 2 u.o.d.o.). Analogicznie ustawodawca odnosi się na mocy art. 43 u.o.d.o. do zbiorów danych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego (art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o.). Nie wyłącza to jednak możliwości sprawowania kontroli co do zgodności przetwarzania danych osobowych przez każdy ze wskazanych powyżej podmiotów.

Adresatem wydanych decyzji administracyjnych, których wykonanie prowadzi do przywrócenia stanu poprzedniego może być nie tylko administrator danych, lecz także – w trybie art. 31 u.o.d.o. – przetwarzający oraz inny podmiot, jeżeli naruszają oni przepisy o ochronie danych osobowych.

Z uwzględnieniem jednak konstytucyjnych gwarancji niezależności przyznanej poszczególnym organom, GIODO nie jest władny wydawać decyzji administracyjnych adresowanych do sądów i trybunałów w związku z prowadzoną przez nie działalnością orzeczniczą, a jego działalność obejmuje tylko tę sferę funkcjonowania sądów i trybunałów, która nie dotyczy niezależności tych organów⁴³. W szczególności chodzi tu o przetwarzanie danych osobowych w związku z działalnością prywatnoprawną sądów i trybunałów, np. zawieranie umów prawa cywilnego czy zatrudnianie pracowników. GIODO może także wydawać decyzje w sprawach regulowanych prawem publicznym, które wykraczają poza działalność orzeczniczą, np. nakazywać udostępnienie listy biegłych sądowych⁴⁴.

Generalny Inspektor nie może wydawać także decyzji administracyjnych adresowanych do podmiotów zgłaszających kandydatów lub listy kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta RP, do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, a także w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w okresie między dniem zarządzenia wyborów a dniem głosowania, jeżeli decyzje ograniczałyby swobodę działania w tym zakresie. Analogicznie jednak, poza wspomnianymi przypadkami, GIODO może w tym okresie wydawać decyzje administracyjne, jeśli działania podmiotu zgłaszającego kandydatów lub listy kandydatów nie mogą być uznane w żadnym wypadku za korzystanie z wolności, np. stanowią przestępstwo⁴⁵.

Zakres kompetencji władczych obejmuje również przepisy szczególne regulujące odrębnie wykonywanie czynności w razie naruszenia przepisów o ochronie

⁴³ A. Drozd, *op. cit.*, s. 108.

⁴⁴ Sprawozdanie GIODO za rok 2003, s. 84.

⁴⁵ A. Drozd, *op. cit.*, s. 109.

danych osobowych. Przykładem takich regulacji będą postanowienia obecne: w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. nr 98, poz. 1070 ze zm.); w ustawie Kodeks postępowania cywilnego⁴⁶; w części k.p.c. regulującej zasady prowadzenia postępowania egzekucyjnego (dlatego GODO nie jest, co do zasady, właściwy w sprawach przetwarzania danych osobowych przez komorników⁴⁷); w art. 105 k.p.k. (stąd w tym zakresie nie stosuje się przepisów u.o.d.o. przyznających uprawnienia rektyfikacyjne, np. sprostowanie czy usunięcie danych)⁴⁸. Tytułem przykładu w wyroku z 21 listopada 2000 r. (II SA 308/00 niepublikowany), NSA przyjął, że Generalny Inspektor nie może ingerować w jakikolwiek sposób w tok postępowania karnego.

Przysługujące ponadto Generalnemu Inspektorowi prawo a zarazem obowiązek rozpatrywania skarg opiera się zgodnie z ogólną wskazówką zawartą w art. 22 u.o.d.o. na zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co tak samo odnieść należy do stosowania przepisów wykonawczych Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. nr 5, poz. 46)⁴⁹.

Generalny Inspektor jest także uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych. Tak sformułowany przepis nie jest jednoznaczny, gdyż z trudnością ocenia się granice kompetencji GODO w zakresie wydawania decyzji administracyjnych. Po pierwsze należałoby przyjąć szeroki zakres właściwości rzeczowej GODO, określający, iż w danej sprawie GODO jest władny wydać akt administracyjny w postaci decyzji administracyjnej (art. 18 ust. 1 u.o.d.o.)⁵⁰. Po drugie, gdy chodzi o zgodę Generalnego Inspektora zezwalającą – w przypadkach innych niż wymienione w art. 47 ust. 2 i 3 u.o.d.o. – na przekazanie danych osobowych do państwa trzeciego, które nie daje przynajmniej takich gwarancji ochrony danych osobowych, jakie obowiązują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 48 u.o.d.o.). Ponadto wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi wykonanie przepisów o ochronie danych osobowych, Generalny Inspektor jest uprawniony do wkroczenia z uprawnieniami władczymi polegającymi na wydaniu decyzji administracyjnej. Wszystkie wydawane przez GODO decyzje administracyjne powinny spełniać wymogi formalne wymienione w art. 107 i art. 109 k.p.a. W toku postępowania zmierzającego do wydania

⁴⁶ Sprawozdanie GODO za rok 2000, s. 56.

⁴⁷ Sprawozdanie GODO za rok 2000, s. 81.

⁴⁸ Sprawozdanie GODO za rok 1999, s. 77–78; wyrok NSA z 9 listopada 1999, II SAB 153/99, niepublikowany.

⁴⁹ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 401.

⁵⁰ Odmienne w tej kwestii por. P. Barta, P. Litwiński, *op. cit.*, s. 157.

decyzji Generalny Inspektor może – na zasadach ogólnych – wydawać również postanowienia na mocy art. 123 i nast. k.p.a.⁵¹

Na skutek noweli do Ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 29 października 2010 r. włączono w zakres zadań Generalnego Inspektora prowadzenie egzekucji administracyjnej. Zgodnie zatem z nowym brzmieniem art. 12 ust. 3 u.o.d.o. do zadań GIODO należy w szczególności zapewnienie wykonywania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z decyzji, o których mowa w pkt. 2, przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w Ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w projekcie ustawy nowelizującej przewidziano nawet wyposażenie GIODO w uprawnienia do nakładania kar pieniężnych, w wysokości do 100 tys. euro, za niewykonanie jego decyzji, jednak proponowane rozwiązanie zostało poddane powszechnej krytyce i nie uzyskało ostatecznie aprobaty wśród członków Sejmu)⁵².

Wyposażenie Generalnego Inspektora w uprawnienia egzekucyjne wydaje się naturalną konsekwencją statusu GIODO jako organu administracji publicznej⁵³. Przez kilkanaście lat obowiązywania przepisów opisywanej ustawy GIODO nie posiadał takich uprawnień, dlatego nie mógł doprowadzać do przymusowego wykonania obowiązków (nakazów) nałożonych w wydanych przez niego decyzjach. Art. 2 § 1 pkt 10 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm.) przewiduje egzekucję obowiązków o charakterze niepieniężnym pozostających we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Jako że GIODO nie należy jednak do organów administracji rządowej ani do organów samorządu terytorialnego, do wskazania prawnych podstaw egzekucji niezbędny był zatem tak szczególny przepis. Taki stan prawny nie wpływał zatem korzystnie na skuteczność i całokształt uprawnień GIODO co do wykonalności wydawanych przez niego decyzji.

Ogólna zasada objęcia zbiorów danych osobowych kontrolą Generalnego Inspektora (art. 12 ust. 4 u.o.d.o.) dotyczy uprawnień w zakresie prowadzenia rejestru zbiorów i udzielania informacji o zarejestrowanych zbiorach. System rejestrowy spełnia więc różne funkcje, ale jest także pewną formą wstępnej kontroli przetwarzania danych⁵⁴. Kompetencje te nie obejmują jednak np. zbiorów

⁵¹ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 404.

⁵² *Ibidem*, s. 405.

⁵³ *Ibidem*, s. 405.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 407.

danych objętych tajemnicą państwową ze względu na obronność lub bezpieczeństwo państwa, ochronę życia lub zdrowia ludzi, mienia lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także zbiorów dotyczących członków kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, zbiorów danych powszechnie dostępnych, zbiorów danych przetwarzanych wyłącznie w celu wystawienia faktury, rachunku lub prowadzenia sprawozdawczości finansowej itp. (art. 43 u.o.d.o.).

Art. 12 ust. 5 u.o.d.o. zastrzega także na rzecz Generalnego Inspektora prawo do opiniowania projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych. Jest to zatem przysługujące GODO prawo przedkładania opinii względem projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących zagadnień w zakresie przetwarzania danych osobowych. Należy jednak zauważyć, że w praktyce do zaopiniowania przez GODO nie trafiają wszystkie projekty tego typu aktów prawnych⁵⁵.

Kolejnym uprawnieniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych jest inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych (art. 12 ust. 6 u.o.d.o.). Te zadania GODO realizowane są np. poprzez wystąpienia GODO do parlamentu i centralnych organów administracji państwowej z wnioskami o zmianę prawa w razie sprzeczności obowiązujących przepisów z art. 51 Konstytucji RP oraz z przepisami w zakresie ochrony danych osobowych⁵⁶, czy organizowanie konferencji dotyczących ochrony danych osobowych. Zadania te powinny także polegać na wdrażaniu kodeksów etycznych w dziedzinie ochrony danych osobowych przez administratorów danych czy ich organizacje. Ponadto nowelizacją ustawy z dnia 29 października 2010 r. przewidziano dla GODO możliwość wnoszenia wniosków, które organ ten może kierować do właściwych organów⁵⁷.

W literaturze słusznie również wskazuje się, iż w zakresie ww. zadania działalność GODO powinna obejmować także pomoc w tworzeniu wzorcowych dokumentów w zakresie bezpiecznego przetwarzania i ochrony danych osobowych (dokumenty polityki bezpieczeństwa itp.) w różnych sektorach społecznych, czy też wspieranie wielu form tzw. samorealizacji opracowywanych przez administratorów danych⁵⁸.

⁵⁵ E Kulesza, *Podstawowe zagadnienia ochrony danych osobowych*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” z 2000 r., nr 38, s. 132.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 20.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 408.

⁵⁸ A. Drozd, *op. cit.*, s. 91.

Z uwagi na członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej i coraz istotniejszy wymiar transgranicznego procesu przetwarzania danych osobowych szczególnego znaczenia nabiera także współpraca Generalnego Inspektora w zakresie ochrony danych osobowych na płaszczyźnie międzynarodowej. Art. 12 ust. 6 u.o.d.o. wskazuje, że do zadań GIODO należy uczestniczenie w pracach międzynarodowych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką ochrony danych osobowych. Jak słusznie zauważają J. Barta, P. Fajgielski i R. Markiewicz, literalna wykładnia tego przepisu może prowadzić do wniosku, iż Generalny Inspektor ma prawo współdziałać jedynie z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi, podczas gdy organy ochrony danych osobowych innych państw nie mają statusu międzynarodowego, a jedynie narodowy. Dlatego wskazują oni, iż należy w tym zakresie dopuścić wykładnię funkcjonalną i uznać, że chodzi tu o szeroko rozumianą współpracę międzynarodową, w tym także współpracę z narodowymi organami ochrony danych osobowych innych państw⁵⁹. W szczególności GIODO uczestniczy zatem w pracach Wspólnego Organu Nadzorczego nad Europolem i w posiedzeniach Wspólnego Organu Nadzorczego nad Systemem Schengen, bierze udział w obradach Wspólnego Organu Nadzorczego nad Cłami, czy współpracuje z rzecznikami do spraw ochrony danych osobowych z innych państw.

Zadania Generalnego Inspektora mogą też wynikać z innych aktów prawnych niż Ustawa o ochronie danych osobowych. Przykładem jest tu chociażby art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. nr 81, poz. 530 ze zm.) wskazujący wprost na kompetencje GIODO w zakresie opiniowania regulaminów biur informacji gospodarczej⁶⁰.

Szczególnym zadaniem, przed jakim stanął powołany po raz pierwszy Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, było także odpowiednie stworzenie i zorganizowanie na mocy ustawy (art. 13 u.o.d.o.) organu pomocniczego tj. Biura GIODO i pracy inspektorów oraz kierowanie i nadzorowanie ich działalności. Generalny Inspektor sprawuje nadzór nad Biurem GIODO. Zgodnie ze statutem, tryb pracy Biura GIODO, organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań statutowych jednostek organizacyjnych Biura GIODO określił Generalny Inspektor w regulaminie organizacyjnym⁶¹.

⁵⁹ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 408–409.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 409.

⁶¹ Regulamin organizacyjny Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych osobowych, załącznik do Zarządzenia nr 29/2007 Generalnego Inspektora Ochrony Danych osobowych, dostępny w Internecie: <http://www.giodo.gov.pl> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

5. Pozycja prawno-ustrojowa Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, choć zbliżona mocno do pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich, wykazuje istotne różnice. Wynikają one głównie z zakresu uprawnień, jakie Ustawa o ochronie danych osobowych przyznała Generalnemu Inspektorowi. Uprawnienia te wykraczają nawet poza terytorium RP i dotyczą również działalności GIODO na forum międzynarodowym. Pomimo tego, że Generalny Inspektor został wyposażony w pokaźny zestaw uprawnień, celowe byłoby zastanowienie się nad przyznaniem mu, wzorem RPO, kompetencji do wnoszenia wniosków do TK oraz wskazanie wprost – na gruncie ustawy – dokładnego charakteru tego organu. Warto byłoby także dokonać przerehabilitacji przesłanek, które warunkują możliwość odwołania Generalnego Inspektora, a nawet rozważyć konstytucjonalizację tego organu i umieszczenie postanowień na temat jego pozycji ustrojowej w części ustawy zasadniczej poświęconej organom kontroli i ochrony prawa. Niezależnie od przyznanych GIODO uprawnień na organ ten nałożono konieczność realizowania istotnych obowiązków: wdrażania w życie i uświadamiania jednostkom potrzeby zastosowania rozwiązań, o których wspomina u.o.d.o., kształtowania polityki ochrony danych osobowych i odpowiedniego jej wdrażania wśród instytucji publicznych czy innych podmiotów prawa, a także wpływania na stałe podnoszenie świadomości prawnej w tym zakresie. Nie są to łatwe zadania zważywszy na fakt, iż dotychczas nie istniały w polskim systemie prawnym uregulowania prawne dotyczące tej problematyki. Wydaje się jednak, że kilkanaście lat funkcjonowania GIODO pozwoliły na zyskanie autorytetu przez ten organ i wypracowanie skutecznej metodologii w korzystaniu z przyznanych Generalnemu Inspektorowi uprawnień i realizacji obowiązków.

Streszczenie

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jako organ kontroli i ochrony prawa

Przedmiotem niniejszego artykułu jest ukazanie pozycji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w systemie władz. Pierwsza część została poświęcona wykazaniu związków między ochroną danych osobowych w prawem do prywatności. Następnie zostały przedstawione relacje między GODO a innymi organami władzy w ujęciu konstytucyjnoprawnym. Konieczne było też przedstawienie sposobu kreacji tego organu, zasady *incompatibilitas*, apolityczności czy immunitetu, które odnoszą się do GODO. Całość rozważań zamyka rozbudowana charakterystyka uprawnień GODO wyrażonych w Ustawie o ochronie danych osobowych, co pozwoliło na kompleksowe i pełne określenie pozycji tego organu na tle innych organów władzy publicznej.

Summary

The Inspector General for the Protection of Personal Data as the controlling body and law protection authority

Portraying the position of the Inspector General for the Protection of Personal Data (GODO) in the system of authorities is a Subject of the present article. The first part was devoted to establishing the links of the baulk with protection of personal data in with the right to privacy. Next was stayed described relations between GODO and other authorities in the constitutional-legal presentation. Also visualising of the manner of the creation it was necessary organ, principle *incompatibilitas*, of the political neutrality or the immunity which refer to GODO. Extended characteristics of GODO entitlements expressed in the Data Protection Act are closing the Whole of deliberations what allowed for comprehensive and full re-asserting the position of this organ relating to other public authorities.