

MARLENA SAKOWSKA-BARYŁA  
Uczelnia Łazarskiego  
m.sakowskabaryla@kancelariasbc.pl  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3982-976X>

JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ  
Uniwersytet Łódzki  
jwyporska@wpia.uni.lodz.pl  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7652-6338>

## POSTĘPOWANIE PO WYDANIU DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ PRZEZ PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH\*

### PROCEEDINGS AFTER ISSUING OF AN ADMINISTRATIVE DECISION BY THE PRESIDENT OF THE PERSONAL DATA PROTECTION OFFICE

**Abstract.** The procedure following the issuing of an administrative decision by the President of the Personal Data Protection Office is final and, consequently, it is impossible to appeal against it to a higher instance authority. As a consequence, an appeal against the decision of the President of the Personal Data Protection Office. All this makes the proceedings concerning the complaint against the decision of the President of the Personal Data Protection Office, conducted in accordance with the procedures in force in the proceedings before administrative courts, seem very difficult and even failing to meet the legitimate expectations. In the proceedings before administrative courts, the possibility of taking evidence is very limited. In the text, we analyze individual aspects of the procedure after the decision is issued by the President of the Personal Data Protection Office, pointing to its characteristic features, assessing the solutions adopted and proposing changes.

**Keywords:** Administrative court proceedings; complaint to administrative court; President of Personal Data Protection Office.

---

\* Tekst powstał we współautorstwie (w równych częściach), a koncepcja, metody oraz założenia artykułu są wspólnym dziełem autorek. Niniejsze rozważania stanowią część drugą (z trzech) opracowania, które będą dotyczyły problematyki zadań, decyzji oraz postępowania po ich wydaniu przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Część pierwsza ogniskowała wokół problematyki zadań i decyzji tegoż organu, a trzecia dotyczyć będzie zagadnień związanych z decyzją Prezesa tego urzędu wydaną w sprawach administracyjnych kar pieniężnych.

## 1. WPROWADZENIE

Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych<sup>1</sup>, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej jest – zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>2</sup> – jednoinstancyjne, co wiąże się z określonymi skutkami dla jego strony. Wydana przez ten organ decyzja jest bowiem – w dacie doręczenia jej stronie postępowania – ostateczna i wykonalna z mocy samego prawa. Zgodnie z treścią art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>: „Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności”. Reguła ta nie ma jednak zastosowania w przypadku skargi do sądu administracyjnego na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO) dotyczącą administracyjnej kary pieniężnej, gdyż ustawodawca w treści art. 74 uodo wyraźnie zastrzegł, iż: „Wniesienie przez stronę skargi do sądu administracyjnego wstrzymuje wykonanie decyzji w zakresie administracyjnej kary pieniężnej”<sup>4</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że znaczenia kontroli sądowej – szczególnie w odniesieniu do takich spraw, które są załatwiane w jednoinstancyjnym postępowaniu – trudno przecenić. Nie ulega bowiem wątpliwości, że bez prawa do sądu nie można sobie wyobrazić prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa, jest ono bowiem jedną z podstawowych jego gwarancji. Z tego też względu nie dziwi, że w treści art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej<sup>5</sup> wyraźnie wskazano, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Co więcej, we współczesnym świecie nie budzi żadnych wątpliwości konieczność poddania działań podejmowanych przez administrację publiczną kontroli sądowej – trudno sobie wręcz wyobrazić inny stan rzeczy. Również stanowisko ustawodawcy w tym zakresie jest jasne, wskazuje on bowiem w treści art. 184 konstytucji, iż „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów

---

<sup>1</sup> Dalej w tekście: Prezes, Prezes UODO, Prezes Urzędu.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1781 – dalej w tekście: uodo., ustawa o ochronie danych osobowych.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 329 – dalej w tekście: p.p.s.a.

<sup>4</sup> Problematyka związana z decyzjami Prezesa UODO wydawanymi w sprawach administracyjnych kar pieniężnych będzie przedmiotem odrębnego opracowania – części trzeciej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm. – dalej w tekście: Konstytucja RP, konstytucja lub ustawa zasadnicza.

normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. W świetle powyższego nie może być więc sporu co do tego, że w demokratycznym państwie prawnym kontrolę podejmowanych przez administrację publiczną działań (a także kontrolę ich zaniechań) sprawują niezależne sądy, z punktu widzenia zgodności z prawem. Jasnym jest bowiem, że rozpoznanie sprawy przez sąd daje najwyższe gwarancje wydania prawidłowego rozstrzygnięcia<sup>6</sup>.

Jednym z organów administracji publicznej, który jest uprawniony do załatwiania szeregu pozostających w jego kompetencji spraw w drodze decyzji administracyjnej, które w dacie ich doręczenia stronie stają się ostateczne, jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Strona postępowania prowadzonego przez ten organ nie ma więc możliwości uruchomienia toku instancji administracyjnej ani przez złożenie odwołania, ani przez złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nad Prezesem UODO nie ma żadnego organu wyższego stopnia<sup>7</sup>. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie statuujące wyjątek od zasady dwuinstancyjności wskazuje, iż szczególnie istotna jest tutaj możliwość poddania podjętego rozstrzygnięcia weryfikacji sądowej. Nie budzi więc żadnych wątpliwości to, że ustawodawca takową, w odniesieniu do decyzji Prezesa UODO, przewidział. Po wydaniu decyzji administracyjnej przez ten organ postępowanie sprowadza się bowiem w istocie do możliwości uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym – decyzja Prezesa UODO może być bowiem przedmiotem skargi do tegoż sądu. Rzecz jasna, o ile jej adresat lub inny podmiot mający do tego prawo zechce ją zakwestionować.

Znaczenie zadań Prezesa UODO oraz to, że decyzje tego organu są wydawane w jednoinstancyjnym postępowaniu, a także znaczenie sądowej kontroli podejmowanych przez administrację działań sprawiły, że przedmiotem rozważań w tej części opracowania uczyniliśmy postępowanie, jakie toczyć się może w efekcie wydania decyzji przez Prezesa Urzędu. Co więcej, zważywszy na obszar zadań organu nadzorczego realizowanych w formie decyzji administracyjnej<sup>8</sup>, uznaliśmy, że rozważenia wymaga to, czy ze względu na zakres takich decyzji i szeroki zasięg poprzedzających ich wydanie ustaleń faktycznych oraz formułowanych w nich nakazów i konsekwencji zwią-

---

<sup>6</sup> Zob. J. WRÓBLEWSKI, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1972, s. 47-48.

<sup>7</sup> Zob. analizy poczynione w pierwszej części opracowania: M. SAKOWSKA-BARYŁA, J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Zadania i decyzje Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 32(2022), nr 1, s. 61-82.

<sup>8</sup> Zadania oraz przepisy obowiązującego prawa, które stanowią ich źródło, były przedmiotem rozważań w pierwszej części opracowania (tamże).

zanych z ich realizacją, przewidziana przez ustawodawcę kontrola sprawowana w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest w istocie optymalnym rozwiązaniem proceduralnym – zagadnienie to stanowi punkt odniesienia w prowadzonych tu rozważaniach, wyznaczając zarazem obszar badań.

## 2. ISTOTA KONTROLI SPRAWOWANEJ NAD ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNY ORAZ JEGO WŁAŚCIWOŚĆ DO ROZPOZNAWANIA SKARG NA DECYZJE PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Na przedmiot i tok postępowania, które może wchodzić w rachubę po wydaniu decyzji przez Prezesa UODO, wpływa to, w jakim przedmiocie została ona wydana. Finalnie wpływa to na zakres i treść skargi do sądu administracyjnego. Wobec tego jak najbardziej uzasadnione wydaje się być pytanie o to, czy przewidziana aktualnie przez ustawodawcę możliwość uruchomienia kontroli sprawowanej w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest w istocie optymalnym rozwiązaniem? Udzielenie nań odpowiedzi jest istotne z tego chociażby względu, że obszar ustaleń faktycznych poprzedzających wydanie takich decyzji jest szeroki, a zakres formułowanych przez Prezesa UODO nakazów oraz konsekwencje związane ich realizacją poważne. Przy czym przewidziane przez ustawodawcę działania sądu administracyjnego sprowadzają się jedynie do kontroli legalności – zgodności z prawem. W myśl bowiem art. 184 konstytucji, jak również art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>9</sup> – sądy administracyjne, zarówno wojewódzkie jak i Naczelny Sąd Administracyjny<sup>10</sup> sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta jest, zgodnie z wolą ustawodawcy, co do zasady sprawowana pod względem zgodności z prawem<sup>11</sup>. Tym samym ustawodawca wyraźnie wyznaczył ramy w jakich działają sądy administracyjne, kierując ich aktywność wyłącznie na kontrolę prowadzoną przez pryzmat kryterium legalności (zgodności z prawem) podejmowanych przez administrację publiczną działań, a tym samym nie pozwalając im w żadnym razie tejże administracji zastępować. Podstawowym celem podejmowanej przez sądy administracyjne kontroli jest

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 137 – dalej w tekście: p.u.s.a.

<sup>10</sup> W myśl bowiem art. 2 p.u.s.a. – „Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne”.

<sup>11</sup> Przepis art. 1 § 2 p.u.s.a. stanowi, iż „Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”.

bez wątpienia ochrona interesu skarżącego przed niezgodnym z przepisami obowiązującego prawa działaniem administracji publicznej. W konsekwencji warunkiem koniecznym do uruchomienia kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny jest naruszenie interesu jednostki przez organ administracji publicznej – w jednej z prawnych form, w których podejmuje on swoje działania, bądź przez brak działania w sytuacji, gdy przepis prawa tego wymaga.

Sądowe stosowanie prawa, w tym podejmowane przez sądy administracyjne, jest wysoko wyspecjalizowanym sposobem rozwiązywania konfliktów. Każdy sąd, a więc również administracyjny, jako organ wymiaru sprawiedliwości, jest swego rodzaju arbitrem w sprawie przed nim zawisłej, którą ma za zadanie rozstrzygnąć stosując przewidzianą ku temu przez ustawodawcę procedurę. Nie może więc dziwić, że również postępowanie sądowoadministracyjne zostało szczegółowo unormowane w przepisach obowiązującego prawa. Należy jednak zaznaczyć, że kontrola ta, tj. sprawowana przez sąd administracyjny kontrola legalności, opiera się na aktach sprawy administracyjnej – w myśl bowiem art. 133 p.p.s.a.: „Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, chyba że organ nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2. [...]”, a co więcej, ustawodawca daleko ograniczył w tym postępowaniu możliwości dowodowe sądu administracyjnego, wskazując iż „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie” (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Już choćby te rozwiązania mają nie mały wpływ, i to nie tylko na przebieg, ale i na wynik prowadzonego przed sądem administracyjnym postępowania.

Skargi do sądu administracyjnego na decyzje Prezesa UODO rozpoznawane są trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa ta normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych, które to sprawy określone są wprost w art. 1 p.p.s.a.<sup>12</sup> jako sprawy sądowoadministracyjne. Zgodnie z art. 2 p.p.s.a. do rozpoznawania takich spraw powołane są sądy administracyjne, które w myśl art. 3 § 1 p.p.s.a., sprawują kontrolę działalności administracji publicznej

---

<sup>12</sup> Przepis ten (art. 1 p.p.s.a.) stanowi, iż „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne)”.

i stosują środki określone w ustawie, a zakres ich właściwości rzeczowej określił ustawodawca w treści art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., wskazując wyraźnie w pkt 1, iż kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne<sup>13</sup>. A co za tym idzie nie może być wątpliwości, że kontroli tej są poddane również decyzje administracyjne wydawane przez Prezesa UODO. Sądową kontrolę decyzji administracyjnych sprawują w pierwszej instancji wojewódzkie sądy administracyjne, w drugiej natomiast – Naczelny Sąd Administracyjny. Przy czym od decyzji wydanych przez Prezesa UODO wnosi się skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego<sup>14</sup> w Warszawie. Tak określona właściwość sądu wynika z treści art. 13 p.p.s.a., który w § 1 stanowi, iż wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądowno-administracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>15</sup>, zaś w § 2 tego przepisu ustawodawca precyzuje, że do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Z uwagi na to, że Prezes UODO ma swoją siedzibę w Warszawie, to właściwym do rozpoznania skargi na jego decyzję będzie WSA w Warszawie.

### 3. PODMIOTY UPRAWNIONE DO WNIOSZENIA SKARG DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO NA DECYZJE PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH ORAZ TERMIN I TRYB ICH WNIOSZENIA

Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest każdy kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym, jednocześnie ustawodawca zaznaczył w treści § 2 tego przepisu, że uprawnionym do wniesienia takiej skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do jej wniesienia. Należy pamiętać, że –

---

<sup>13</sup> Niejako dla porządku należy odnotować, że określony w treści art. 3 § 2 p.p.s.a. katalog dotyczący kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne jest bardzo szeroki.

<sup>14</sup> Dalej w tekście: WSA.

<sup>15</sup> Dalej w tekście: NSA.

w myśl art. 51 p.p.s.a. – kilku uprawnionych do wniesienia skargi może w jednej sprawie występować w roli skarżących, jeżeli ich skargi dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności albo bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Należy zakładać, że z takim współuczestnictwem będziemy mieć do czynienia w przypadku współadministrowania, o którym mowa w art. 26 RODO<sup>16</sup>, a także wówczas, gdy jedna decyzja Prezesa UODO dotyczyć będzie kilku administratorów<sup>17</sup>, którzy jednak nie pozostają wobec siebie w relacji współadministrowania, czy też w odniesieniu do administratorów i podmiotów przetwarzających<sup>18</sup> oraz

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm. – dalej w tekście: RODO – zatytułowanym „Współadministratorzy” – jeżeli co najmniej dwóch administratorów wspólnie ustala cele i sposoby przetwarzania, są oni współadministratorami. W drodze wspólnych uzgodnień współadministratorzy w przejrzysty sposób określają odpowiednie zakresy swojej odpowiedzialności dotyczącej wypełniania obowiązków wynikających z niniejszego rozporządzenia, w szczególności w odniesieniu do wykonywania przez osobę, której dane dotyczą, przysługujących jej praw, oraz ich obowiązków w odniesieniu do podawania informacji, o których mowa w art. 13 i 14, chyba że przypadające im obowiązki i ich zakres określa prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego, któremu administratorzy ci podlegają, przy czym w uzgodnieniach można wskazać punkt kontaktowy dla osób, których dane dotyczą (ust. 1); uzgodnienia te należą do odzwierciedlają odpowiednie zakresy obowiązków współadministratorów oraz relacje między nimi a podmiotami, których dane dotyczą, a zasadnicza treść uzgodnień jest udostępniana podmiotom, których dane dotyczą (ust. 2); niezależnie od uzgodnień, o których mowa w ust. 1, osoba, której dane dotyczą, może wykonywać przysługujące jej prawa wynikające z niniejszego rozporządzenia wobec każdego z administratorów (ust. 3). Szerzej zob. P. LITWIŃSKI, *Sprawa Fashion ID a współadministrowanie danymi*, „ABI Expert” 2019, nr 3, s. 52; I. KWALCZUK-PAKUŁA, M. CHOŁUJ, *Współadministrowanie – nowy paradygmat w prawie ochrony danych osobowych* [w:] *Prawo nowych technologii dane osobowe i cyberbezpieczeństwo, Internet i media, handel elektroniczny, prawo IT, technologie*, red. X. Konarski, s. 14 i n., „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21 (dodatek).

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 7 RODO „administrator” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczenia. Szerzej zob. K. WYGODA, *Administrator danych w administracji publicznej*, [w:] *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, red. M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, Wrocław: Wydawnictwo eBooki.com.pl 2018, s. 15 i n.; M. SAKOWSKA-BARYŁA, *Administrator i podmiot przetwarzający w wytycznych 07/2020 EROD*, [w:] *Działania instytucji i organów Unii Europejskiej w ochronie danych osobowych. Aktualne problemy ochrony danych osobowych 2021 r.*, red. G. Sibiga, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 23 (dodatek), s. 85 i n.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 8 RODO „podmiot przetwarzający” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który przetwarza dane osobowe w imieniu

subprocesorów<sup>19</sup>. Skargę do WSA na decyzję Prezesa UODO wnieść uprawniona jest także osoba, której dane dotyczą, jeżeli jest stroną postępowania. Wynika to również z treści art. 78 RODO, który w ust. 1 wprost wskazuje, że: „Bez uszczerbku dla innych administracyjnych lub pozasądowych środków ochrony prawnej każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko prawnie wiążącej decyzji organu nadzorczego jej dotyczącej”. Trzeba też zaznaczyć, że jednoinstancyjność postępowania przed Prezesem UODO oznacza w istocie, iż nie ma konieczności spełnienia przesłanki wynikającej z art. 52 § 1 p.p.s.a. Przepis ten, stanowi bowiem, iż skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Zgodnie z wolą prawodawcy, przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie (art. 52 § 2 p.p.s.a.). Nie może także w tym miejscu ująć uwadze treść art. 52 § 3 p.p.s.a., w myśl którego 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<sup>20</sup>. Przy czym

---

administradora. Szerzej zob. M. SAKOWSKA-BARYŁA, *Powierzenia przetwarzania danych osobowych w sektorze publicznym*, [w:] *Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne*, red. M. Jabłoński, K. Flaga-Gieruszyńska, K. Wygoda, Wrocław: E-wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2017 r., s. 13; M. SAKOWSKA-BARYŁA, *Organizacja ochrony danych osobowych w ramach wspólnej obsługi w centrum usług wspólnych*, [w:] *Samorządowe centra usług wspólnych*, red. M. Sakowska-Baryła, M. Górski, Warszawa: Municipium 2017 r., s. 181-182; M. SAKOWSKA-BARYŁA, *Powierzenie przetwarzania danych osobowych w stosunkach zatrudnienia*, [w:] *Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu*, red. D. Dörre-Kolasa, Warszawa: C.H. Beck 2020 r., s. 55 i n.; M. GUMULARZ, *Warunki powierzenia i udostępniania danych zebranych za pomocą monitoringu*, [w:] *Monitoring zgodny z RODO. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, red. A. Sieradzka, M. Wiczorek, Warszawa: C.H. Beck 2020 r., s. 49 i n.; M. SAKOWSKA-BARYŁA, P. SIEMIENIAK, *Cloud computing a przetwarzanie danych osobowych*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski” 2020, nr 2, s. 37 i n.; D. DÖRRE-KOLASA, I. JAROSZEWSKA-IGNATOWSKA, *Administrator danych i powierzenie przetwarzania danych w zatrudnieniu tymczasowym – przyczynek do dyskusji*, „Monitor Prawa Pracy” 2021, nr 1, s. 26 i n.; N. KALINOWSKA, B. OREŻIAK, M. ŚWIERCZYŃSKI, *Badania kliniczne w świetle RODO*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2018, nr 3, s. 4 i n.

<sup>19</sup> To tzw. dalsze podmioty przetwarzające, RODO nie definiuje tego pojęcia osobno – chodzi tu jednak o takie podmioty, które są podwykonawcami dla podmiotów przetwarzających w rozumieniu art. 4 pkt 8 RODO, ma do nich zastosowanie art. 28 ust. 2 i 4 RODO.

<sup>20</sup> Należy odnotować, że w dniu 9 lutego 2021 r. przepis ten – art. 52 § 3 p.p.s.a. – został zmieniony. Dodano doń zdanie w następującym brzmieniu: „Prawo do wniesienia skargi bez zwrócenia



z uwagi na fakt, iż decyzje UODO są wydawane w jednoinstancyjnym postępowaniu, a stronie nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, to z chwilą ich doręczenia adresatowi stają się one ostateczne, zatem nie może być wątpliwości, że przepis art. 52 § 3 p.p.s.a. nie znajdzie w odniesieniu do nich zastosowania.

Skargę do WSA na decyzję administracyjną wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu (art. 53 § 1 p.p.s.a.), a co za tym idzie również decyzje Prezesa UODO można w takim właśnie terminie zaskarżyć do sądu administracyjnego. Jednakże prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu – w tym przypadku za pośrednictwem Prezesa UODO – którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest jej przedmiotem. Należy jednak odnotować, że termin ten uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła taką skargę wprost do sądu administracyjnego. W takim przypadku sąd ten niezwłocznie przesyła skargę do Prezesa UODO. Na organie administracji, a więc również na Prezesie UODO, ciąży bowiem obowiązek przekazania do sądu administracyjnego, w tym przypadku do WSA w Warszawie, kompletnych i uporządkowanych akt sprawy oraz odpowiedzi na skargę (w postaci papierowej lub elektronicznej) w określonym przez ustawodawcę terminie, który wynosi 30 dni licząc od dnia otrzymania skargi. Nie może ująć uwadze, że szczegółowe zasady związane ze sposobem oraz warunkami przekazania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego zostały unormowane w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego<sup>21</sup>. W świetle powyższego należy zaznaczyć, iż zarówno skargę, jak i odpowiedź na nią organ administracji ma obowiązek przekazać do sądu w takiej formie lub postaci, w jakiej zastały sporządzone. Skargę, a także odpowiedź na nią, spo-

---

się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługuje stronie, gdy organem, który wydał decyzję, jest minister właściwy do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013r. o cudzoziemcach [...] albo konsul”.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1003 – dalej w tekście: rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami.

rzządzoną w formie dokumentu elektronicznego, organ przekazuje do elektronicznej skrzynki podawczej sądu. Zastrzeżono przy tym (§ 3 ust. 3 rozporz.), iż w przypadku, gdy forma lub postać skargi i odpowiedzi na nią różnią się, wówczas organ przekazując dokument elektroniczny do elektronicznej skrzynki podawczej sądu, załącza doń uwierzytelnioną kopię, w formie dokumentu elektronicznego, skargi lub odpowiedzi na skargę sporządzoną w postaci papierowej. Kopię skargi lub odpowiedzi na skargę w formie dokumentu elektronicznego należy uwierzytelnić kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym. Również akta sprawy organ ma obowiązek przekazać do sądu w takiej postaci, w jakiej są prowadzone. Zastrzeżono przy tym, iż w przypadku, gdy akta sprawy są prowadzone w postaci papierowej, organ przekazuje je wraz ze skargą lub odpowiedzią na skargę sporządzoną w postaci papierowej. Co więcej, są one przekazywane jako zbiór kolejno ponumerowanych kart połączonych za pomocą środków, które nie degradują struktury fizycznej dokumentu (§ 5 ust. 2 rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami) Natomiast w przypadku, gdy w aktach sprawy prowadzonych w postaci papierowej znajdują się dokumenty elektroniczne, których treść nie jest dostępna w postaci papierowej, wówczas dokumenty te przekazuje się na nośniku danych, łącznie z dokumentami w postaci papierowej (§ 5 ust. 3 rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami). Niemniej jednak jeśli skarga lub odpowiedź na skargę została sporządzona w formie dokumentu elektronicznego wówczas organ – przekazując akta sprawy w postaci papierowej – informuje sąd o dacie przekazania skargi lub odpowiedzi na skargę w formie dokumentu elektronicznego do elektronicznej skrzynki podawczej sądu. W przypadku, gdy akta sprawy są prowadzone w postaci elektronicznej, organ przekazuje je (wraz ze skargą lub odpowiedzią na skargę sporządzoną w formie dokumentu elektronicznego) jako zbiór dokumentów obejmujących akta sprawy – zwany w treści § 7 ust. 1 rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami „paczką eADM” – tj. jako zbiór wyodrębniony z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Taką elektroniczną postać akt sprawy przekazuje się do elektronicznej skrzynki podawczej sądu, a jeżeli skarga lub odpowiedź na skargę została sporządzona w formie papierowej wówczas organ, przekazując prowadzone w postaci elektronicznej akta sprawy, informuje sąd o sposobie i dacie przekazania skargi lub odpowiedzi na skargę w postaci papierowej (§ 6 ust. 1 rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami). Zastrzeżono przy tym, że w przypadku, gdy w aktach

sprawy prowadzonych w postaci elektronicznej znajdują się dokumenty, których treść nie jest dostępna w całości w postaci elektronicznej wówczas organ przekazuje do sądu: 1) akta sprawy podając informację o sposobie i dacie przekazania takich dokumentów (tj. tych, których treść nie jest dostępna w całości w postaci elektronicznej), 2) dokumenty, których treść nie jest dostępna w całości w postaci elektronicznej, wskazując na akta sprawy oraz datę ich przekazania do sądu (§ 6 ust. 2 rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami). Należy jeszcze odnotować, iż w treści § 7 ust. 2 rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami<sup>22</sup> wyraźnie wyliczono elementy, jakie powinna zawierać tzw. paczka eADM, zaznaczając równocześnie, iż nie powinna ona zawierać: ani „wersji roboczych dokumentów”, ani „informacji o dekretacjach dokumentów wykonanych w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach” (§ 7 ust. 3 rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami). Zaznaczono przy tym, iż w przypadku, gdy ze względów technicznych skarga lub odpowiedź na skargę sporządzona w formie dokumentu elektronicznego, lub paczka eADM, nie może zostać przekazana do elektronicznej skrzynki podawczej sądu, wówczas organ przekazuje skargę, odpowiedź na skargę lub paczkę eADM zapisaną na informatycznym nośniku danych (§ 8 rozporz. w sprawie przekazywania skargi wraz z aktami).

#### 4. UPRAWNIENIA AUTOKONTROLNE PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Należy zauważyć, że pośredni tryb wnoszenia skarg do WSA, a więc korzystanie z pośrednictwa Prezesa UODO, umożliwia mu również dokonanie autokontroli. W myśl bowiem art. 54 § 3 p.p.s.a.: „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową. Przy czym uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działa-

---

<sup>22</sup> Wskazując na: „1) dokumenty elektroniczne z uwzględnieniem ich podpisów elektronicznych; 2) odwzorowania cyfrowe dokumentów sporządzonych w postaci papierowej; 3) protokoły i adnotacje z czynności postępowania mających znaczenie dla sprawy lub ich odwzorowania cyfrowe; 4) odwzorowania cyfrowe kopert dokumentów otrzymanych w postaci papierowej; 5) odwzorowania cyfrowe potwierżeń odbioru i doręczenia dokumentów doręczanych w postaci papierowej; 6)urzędowe poświadczenia odbioru”.

nie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa [...]. Tym samym Prezes UODO ma możliwość skorzystania z prawa do dokonania autokontroli, niemniej jednak uprawnienie to jest obwarowane określonymi przez ustawodawcę warunkami. Po pierwsze, uwzględnienie skargi do WSA jest możliwe wyłącznie w całości – nie można więc jedynie w części podzielić sformułowanych w treści skargi zarzutów skarżącego, a po drugie, dokonanie autokontroli jest możliwe jedynie w ściśle określonym przez ustawodawcę terminie, który pokrywa się z terminem, jak został przewidziany na skompletowanie i uporządkowanie akt sprawy i przekazanie ich wraz ze skargą i odpowiedzią na nią do sądu administracyjnego. Zatem autoweryfikacja ostatecznego, zapadłego przed Prezesem UODO rozstrzygnięcia, zaskarżonego do WSA jest możliwa jedynie na wstępnym etapie postępowania sądownoadministracyjnego. Dokonanie autokontroli oznacza w istocie uwzględnienie złożonej skargi w całości, przy czym, aby mogło być ono skuteczne koniecznym jest zachowanie określonego przez ustawodawcę na dokonanie tej czynności terminu. Prezes UODO, uwzględniając w całości skargę na swoją decyzję, uchyla ją i wydaje nową decyzję, od której również służy skarga do sądu administracyjnego. Skorzystanie z możliwości autokontrolnych ustawodawca pozostawił w gestii właściwego organu administracji publicznej, a co za tym idzie jeśli organ ten – w tym przypadku Prezes UODO – nie skorzysta z tych uprawnień to wówczas ma obowiązek przekazać skargę do WSA w Warszawie wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na nią, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Warto wskazać, że w przypadku, o którym mowa w art. 33 § 1a p.p.s.a., a więc wówczas, gdy strony postępowania są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach Prezesa UODO przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania, a ustawa o ochronie danych osobowych przewiduje taką możliwość w treści art. 67<sup>23</sup>,

<sup>23</sup> W myśl art. 67 ustawy o ochronie danych osobowych: „Jeżeli liczba stron w postępowaniu przekracza 20, Prezes Urzędu może zastosować przepis art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Przepis ten należy traktować jako przepis szczególny, o którym mowa w treści art. 49 KPA, w myśl którego „Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej” (§ 1). Przy czym „Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czterech dni”.

organ ten ma również obowiązek zawiadomić o przekazaniu skargi wraz z odpowiedzią na nią przez obwieszczenie w swojej siedzibie i na swojej stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, pouczając przy tym o treści art. 54 p.p.s.a.

#### 5. WYMOGI FORMALNE SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO NA DECYZJĘ PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH ORAZ MOŻLIWOŚĆ JEJ COFNIĘCIA

Skarga na decyzję Prezesa UODO powinna spełniać wymogi przewidziane dla każdego pisma strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz te, które są charakterystyczne dla pisma będącego skargą – określone w treści art. 57 p.p.s.a. Tym samym skarga od decyzji tego organu powinna, poza zadośćuczynieniem wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, zawierać:

1) wskazanie zaskarżonej decyzji Prezesa UODO (wraz z przywołaniem danych pozwalających na jej dokładną identyfikację w postaci daty wydania i numeru lub sygnatury);

2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy – a zatem wyraźnie wskazywać, że chodzi o skargę na decyzję Prezesa UODO;

3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego, a więc w istocie należy w jej treści określić na czym, w konkretnym przypadku, polegało naruszenie prawa (materialnego lub procesowego), bądź też na czym polegało naruszenie interesu prawnego skarżącego.

Z kolei wymogi charakterystyczne dla każdego pisma strony, które również musi uwzględniać autor skargi do WSA, określił ustawodawca w treści art. 46 i 47 p.p.s.a., wskazując, iż każde pismo powinno zawierać:

1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;

2) oznaczenie rodzaju pisma;

---

dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej” (art. 49 § 2 KPA). Nie może też ująć uwadze treść art. 49a KPA, który stanowi, iż „Poza przypadkami, o których mowa w art. 49, organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie, o której mowa w art. 49 § 1, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, zawiadomienie jest w takim przypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób. Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2”.

- 3) osnovę wniosku lub oświadczenia;
- 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika<sup>24</sup>;
- 5) wymienienie załączników.

Przy czym, w myśl art. 46 § 2 p.p.s.a., w przypadku, gdy pismo strony jest pierwszym pismem w sprawie, powinno ono również zawierać:

1) oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku – adresu do doręczeń, lub siedziby i adresy stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,

2) numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną, oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go, nie mając takiego obowiązku, lub

3) numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku – numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania,

4) oraz oznaczenie przedmiotu sprawy.

Z kolei w przypadku dalszych pism procesowych wystarczy, w myśl art. 46 § 2 pkt 2 p.p.s.a., wskazać sygnaturę akt.

Pisma strony, w tym również skarga, mogą być wnoszone w formie tradycyjnej – papierowej, bądź w formie dokumentu elektronicznego. Przy czym w tym ostatnim przypadku – a więc gdy pismo strony jest wnoszone w formie dokumentu elektronicznego – powinno ono ponadto, zgodnie z art. 46 § 2a p.p.s.a., zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym<sup>25</sup>. Takie reguły obowiązują również w odniesieniu do wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego załączników. Jeżeli jednak pismo strony wnoszone w formie dokumentu elektronicznego nie zawiera adresu elektronicznego, sąd przyjmuje, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w takiej formie (dokumentu elektronicznego), a gdy wniesiono je w innej formie, niemniej jednak, zawiera ono żądanie doręczania pism sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wówczas dorę-

<sup>24</sup> Przy czym w myśl art. 46 § 4 p.p.s.a. „Za stronę, która nie może się podpisać, podpisuje pismo osoba przez nią upoważniona, z wymienieniem przyczyny, dla której strona sama się nie podpisała”.

<sup>25</sup> Należy odnotować, że w myśl art. 46 § 2c p.p.s.a.: „Pismo wnoszone w innej formie niż forma dokumentu elektronicznego, zawierające żądanie doręczania pism sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, powinno zawierać oznaczenie adresu elektronicznego”.

czenie pism przez sąd następuje na adres wskazany zgodnie z art. 46 § 2 pkt 1 lit. a p.p.s.a. – a więc na adres miejsca zamieszkania (a w razie jego braku na wskazany adres do doręczeń lub adres siedziby) strony, przy czym w pierwszym piśmie sąd poucza o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczania pism środkami komunikacji elektronicznej. Należy jeszcze odnotować, że jeśli strona działa przez pełnomocnika do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzytelny odpis. W poczet wymogów formalnych pism należy również zaliczyć obowiązek załączania doń ich odpisów<sup>26</sup>. W myśl art. 47 § 1 p.p.s.a.: „Do pisma strony należy dołączyć jego odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych”. Odpisy powinny być załączane do każdego z pism strony, a więc również do skargi na decyzję Prezesa UODO, czy pism wnoszonych w toku postępowania przed WSA, jak również wnoszonych w toku postępowania przed sądem administracyjnym II instancji. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z treścią art. 47 § 3 p.p.s.a. w przypadku pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego odpisów nie dołącza się, natomiast w celu doręczania dokumentów stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, sąd sporządza kopie dokumentów wniesionych w formie elektronicznej, w postaci uwierzytelnionych wydruków<sup>27</sup>. W każdym przypadku sąd, doręczając odpisy pism i załączników w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego, ma obowiązek – wyrażony w treści art. 47 § 4 p.p.s.a. – poinformować stronę o warunkach wnoszenia pism oraz ich doręczania przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Skarżący jest – co do zasady – dysponentem wniesionej przez siebie skargi, a co za tym idzie, może również cofnąć skargę na decyzję Prezesa UODO. Przy czym co do zasady cofnięcie skargi wiąże sąd administracyjny. Ustawodawca zastrzegł bowiem, w art. 60 zdanie 3 p.p.s.a., że sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. W takim przypadku, mimo woli cofnięcia skargi przez skarżącego, nie dojdzie do umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego – wręcz przeciwnie – będzie się ono toczyć dalej, aż do rozstrzygnięcia przez sąd

<sup>26</sup> Przy czym odpisami mogą być także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej (art. 47 § 2 p.p.s.a.).

<sup>27</sup> Należy przy tym odnotować, że konieczne jest zachowanie przez sąd wymogów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

o istocie sprawy. Na zakończenie należy jeszcze zaznaczyć, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji Prezesa UODO (art. 61 § 1 p.p.s.a.). Od zasady tej są jednak pewne wyjątki, na które wprost wskazał ustawodawca w treści art. 61 § 2 i § 3 p.p.s.a., pozwalając na wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji zarówno przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jak również przez sąd – po przekazaniu mu skargi wraz ze stosownym wnioskiem w tym zakresie i po spełnieniu określonych przez ustawodawcę wymogów. Niezależnie od treści przepisów p.p.s.a., uzasadnione jest także przywołać w tym miejscu zasadę wynikającą z art. 74 uodo, który przewiduje, że wniesienie przez stronę skargi do sądu administracyjnego wstrzymuje wykonanie decyzji w zakresie administracyjnej kary pieniężnej.

#### 6. SPECYFIKA POSTĘPOWANIA ZE SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO NA DECYZJĘ PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

W świetle poczynionych w niniejszym opracowaniu ustaleń należy stwierdzić, że skarga do sądu administracyjnego na decyzję Prezesa UODO nie różni się w zasadzie od każdej innej skargi tego typu. W tym zakresie z przepisów szczególnych nie wynikają bowiem żadne odrębności, które pozwalałyby na inne jej potraktowanie. Tym samym kontrola legalności podejmowanych przez ten organ administracji publicznej działań dokonywana przez sąd administracyjny odbywa się na takich samych zasadach, jak ma to miejsce w każdym innym przypadku. A co za tym idzie również w przypadku rozpoznawania przez sąd administracyjny skarg na decyzje wydawane przez Prezesa UODO chociażby możliwość prowadzenia przez ten sąd postępowania wyjaśniającego jest ograniczona do uprawnień, o których mowa w treści art. 106 § 3 p.p.s.a. Tymczasem specyfika spraw z zakresu ochrony danych osobowych w połączeniu z jednoinstancyjnością postępowania przed Prezesem UODO sprawia, że wymagałyby one środków dowodowych znacząco odmiennych, niż wyłącznie dowody uzupełniające z dokumentów. W przypadku, gdy kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy mogą być pobudki działania administratora i jego personelu, jego dobra lub zła wiara, szczególne rozwiązania technicznych i organizacyjnych, praktyka branżowa, specyfika funkcjonowania oprogramowania, sposób reakcji personelu, czy też bezpośredni kontakt osoby, której dane dotyczą z obsługującymi ją pracownikami,



itp., uzasadniona byłaby możliwość skorzystania chociażby z takich środków dowodowych, jak zeznania świadków, oględziny, czy przesłuchanie stron.

Specyfika postępowania sądowoadministracyjnego w połączeniu z rodzajem spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej przez Prezesa UODO pozwala sformułować wniosek, że przewidziana przez ustawodawcę droga sądowoadministracyjna nie wydaje się być najlepszym rozwiązaniem. Zasadniczymi mankamentami tej procedury, istotnymi z punktu widzenia charakteru spraw kończących się decyzją Prezesa UODO, jest brak możliwości prowadzenia przed sądem administracyjnym postępowania wyjaśniającego<sup>28</sup>, a przede wszystkim niemożność definitywnego załatwienia przez ten sąd sprawy administracyjnej. Należy bowiem podkreślić, że sąd administracyjny nie przejmuje sprawy administracyjnej do końcowego jej załatwienia, gdyż jego aktywność – zgodnie z wolą ustawodawcy – sprowadza się wyłącznie do załatwienia sprawy sądowoadministracyjnej, która polega na kontroli legalności działań administracji. Tym samym w razie nieuwzględnienia skargi, w całości albo w części, sąd w myśl art. 151 p.p.s.a. skargę oddala (odpowiednio w całości albo w części). Oddalając ją stwierdza w istocie, iż jest ona niezasadna, gdyż skarżona decyzja Prezesa UODO nie narusza prawa w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z kolei w przypadku, gdy skarga na decyzję okaże się zasadna, wówczas sąd, zgodnie z treścią art. 145 p.p.s.a., po pierwsze, uchyla taką decyzję w całości, jeżeli stwierdzi – jak stanowi art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. – „a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy”; po drugie, stwierdza nieważność takiej decyzji w całości lub w części – jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 KPA lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.); bądź stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa – jeżeli zachodzą przyczyny określone w KPA lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Należy jeszcze odnotować, że w myśl art. 145a § 1 p.p.s.a.: „W przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu”. Zastrzeżono przy tym, że: „O wydaniu decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, właściwy organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. W przy-

<sup>28</sup> Poza przypadkami, o których mowa w treści przywoływanego już art. 106 § 3 p.p.s.a.

padku niezawiadomienia sądu, może on orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym” (art. 145a § 2 p.p.s.a.). Co więcej, ustawodawca wskazał, iż: „W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o którym mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdza czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6” (art. 145a § 3 p.p.s.a.). Tym samym w zdecydowanej większości rozstrzygnięcia sądu administracyjnego mają charakter kasatoryjny. Nie zmienia to jednak faktu, iż zarówno ocena prawna, jak i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu administracyjnego wiążą w sprawie organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zażalenia, a także sądy chyba że – jak zastrzegł ustawodawca w treści art. 153 *in fine* p.p.s.a. – przepisy prawa uległy zmianie.

#### WNIOSKI

Przyjęte aktualnie rozwiązania prawne wymagają, naszym zdaniem, nie tylko refleksji, ale być może i interwencji ustawodawcy. Oczywiście jest, iż zadania powierzone Prezesowi UODO są współcześnie bardzo istotne, a instrumenty jakimi dysponuje ten organ, mogą być dotkliwe dla adresata wydanej przezeń decyzji administracyjnej. Co więcej, specyfika postępowania sądownoadministracyjnego, w trybie którego następuje sądowa kontrola decyzji Prezesa UODO, a w szczególności daleko idące ograniczenia w zakresie możliwości prowadzenia przez sąd administracyjny postępowania dowodowego w połączeniu z jednoinstancyjnym postępowaniem przed organem administracji, zdają się wskazywać na konieczność rozważania możliwości przekazania tych spraw sądom powszechnym.

Rozważanie takiej możliwości – tj. rezygnacji z drogi sądownoadministracyjnej na rzecz uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym – wydaje się być zasadnym z tego względu, iż uruchomienie postępowania

przed sądem powszechnym w sprawach zakończonych decyzją Prezesa UODO dawałoby stronom zdecydowanie szersze gwarancje ochrony ich praw – i to zarówno gdy chodzi o interes publiczny, jak i indywidualnego, a przede wszystkim pozwala na definitywne zakończenie sprawy. Specyfika spraw kończących się decyzją Prezesa UODO w połączeniu z jednoinstancyjnością tego postępowania zdaje się wskazywać na to, że w toku kontroli sądowej pożądana byłaby możliwość prowadzenia postępowania wyjaśniającego w szerokim zakresie, a takiej brak w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W tego typu sprawach ograniczenie ingerencji sądu jedynie do kontroli zgodności z prawem podejmowanych przez organy administracji działań, wydaje się być nie do końca dobrym rozwiązaniem – a do tego sprowadza się wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne. Co więcej, kształt postępowania sądowoadministracyjnego jest niejako dopasowany do istoty sprawowanej przez ten sąd kontroli, która – co do zasady – opiera się, jak już wskazywano, na aktach sprawy administracyjnej przesłanych przez organ administracji publicznej. Spowodowało to również wprowadzenie do p.p.s.a. ograniczeń w zakresie postępowania dowodowego, które statuuje ustawodawca w treści przywoływanego już art. 106 § 3 p.p.s.a. Rozwiązania te nie są bez znaczenia dla spraw mających swój początek w wydawanych przez Prezesa UODO decyzjach, których konsekwencje są niejednokrotnie bardzo dotkliwe zarówno dla administratorów jak i podmiotów przetwarzających. Nie chodzi przy tym wyłącznie o konieczność zapłaty orzeczonej przez Prezesa UODO administracyjnej kary pieniężnej, ale o to, że na skutek decyzji tego organu, nieodzowna okaże się daleko idąca ingerencja w procesy przetwarzania danych osobowych oraz wykorzystywane do tego rozwiązania. Przy czym może się okazać, że ingerencja ta – obiektywnie rzecz biorąc – nie w każdym przypadku będzie adekwatna, a o jej weryfikację bardzo trudno w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze względu na jego specyfikę ograniczoną jedynie do kontroli legalności podjętych przez Prezesa UODO działań.

#### PIŚMIENNICTWO

- DÖRRE-KOLASA Dominika, JAROSZEWSKA-IGNATOWSKA Iwona: *Administrator danych i powierzenie przetwarzania danych w zatrudnieniu tymczasowym – przyczynek do dyskusji*, „Monitor Prawa Pracy” 2021, nr 1, s. 26-30.
- GUMULARZ Mirosław: *Warunki powierzenia i udostępniania danych zebranych za pomocą monitoringu*, [w:] *Monitoring zgodny z RODO. Praktyczny poradnik z wzorami dla sektora publicznego i prywatnego*, red. Aneta Sieradzka, Monika Wiczorek, Warszawa: C.H. Beck 2020, s. 49-76.

- KALINOWSKA Natalia, OREŹIAK Bartłomiej, ŚWIERCZYŃSKI Marek: *Badania kliniczne w świetle RODO*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2018, nr 3, s. 4-15.
- KWALCZUK-PAKUŁA Izabela, CHOŁUJ Marcin: *Współadministrowanie – nowy paradygmat w prawie ochrony danych osobowych*, [w:] *Prawo nowych technologii dane osobowe i cyberbezpieczeństwo, Internet i media, handel elektroniczny, prawo IT, technologie*, red. Xawery Konarski, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21 (dodatek), s. 14-20.
- LITWIŃSKI Paweł: *Sprawa Fashion ID a współadministrowanie danymi*, „ABI Expert” 2019, nr 3, s. 50-53.
- SAKOWSKA-BARYŁA Marlena: *Organizacja ochrony danych osobowych w ramach wspólnej obsługi w centrum usług wspólnych*, [w:] *Samorządowe centra usług wspólnych*, red. Marlena Sakowska-Baryła, Marcin Górski, Warszawa: Municipium 2017.
- SAKOWSKA-BARYŁA Marlena: *Powierzenia przetwarzania danych osobowych w sektorze publicznym*, [w:] *Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne*, red. Mariusz Jabłoński, Kinga Flaga-Gieruszyńska, Krzysztof Wygoda, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2017, s. 13-27.
- SAKOWSKA-BARYŁA Marlena: *Powierzenie przetwarzania danych osobowych w stosunkach zatrudnienia*, [w:] *Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu*, red. Dominika Dörre-Kolasa, Warszawa: C.H. Beck 2020, s. 55-74.
- SAKOWSKA-BARYŁA Marlena: *Administrator i podmiot przetwarzający w wytycznych 07/2020 EROD*, [w:] *Działania instytucji i organów Unii Europejskiej w ochronie danych osobowych. Aktualne problemy ochrony danych osobowych 2021 r.*, red. Grzegorz Sibiga, Warszawa: C.H. Beck, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 23 (dodatek), s. 85-94.
- SAKOWSKA-BARYŁA Marlena, SIEMIENIAK Piotr: *Cloud computing a przetwarzanie danych osobowych*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski” 2020, nr 2, s. 37-53.
- WRÓBLEWSKI Jerzy: *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1972.
- WYGODA Krzysztof: *Administrator danych w administracji publicznej*, [w:] *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, red. Mariusz Jabłoński, Marlena Sakowska-Baryła, Krzysztof Wygoda, Wrocław: Wydawnictwo eBooki.com.pl 2018, s. 15-45.

POSTĘPOWANIE PO WYDANIU DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ  
PRZEZ PREZESA URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Streszczenie

Postępowanie po wydaniu decyzji administracyjnej przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest specyficzne o tyle, że decyzja ta ma charakter ostateczny, a w konsekwencji nie sposób wnieść od niej odwołania do organu wyższej instancji, ponieważ w systemie ochrony danych osobowych takiego organu nie ma. W konsekwencji zaskarżenie decyzji Prezesa UODO następuje w drodze skargi do sądu administracyjnego, który rozpatruje sprawę według zasad określonych w przepisach ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. To sytuacja swoista o tyle, że sprawy z zakresu ochrony danych osobowych wymagają zwykle adekwatnego postępowania dowodowego, oceny: czy administrator lub podmiot przetwarzający zastosowali

odpowiednie środki techniczne i organizacyjne (wziąwszy pod uwagę ryzyko naruszeń praw lub wolności osób fizycznych), czy wprowadzili odpowiednią dokumentację, czy zastosowali prawidłowe przesłanki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych, czy zrealizowali w sposób zgodny z prawem prawa osób, których dane dotyczą. Wszystko to sprawia, że postępowanie w przedmiocie skargi od decyzji Prezesa UODO prowadzone według procedur obowiązujących w postępowaniu przed sądami administracyjnymi wydaje się nader trudne i wręcz niespełniające uzasadnionych oczekiwań. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi bardzo ograniczona jest bowiem możliwość przeprowadzenia dowodów. W tekście analizujemy poszczególne aspekty postępowania po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wskazując na jego charakterystyczne cechy, oceniając przyjęte rozwiązania i postulując zmiany.

**Słowa kluczowe:** postępowanie sądoadministracyjne; skarga do sądu administracyjnego; Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.