

## Uwagi o reformie

# Nowy kształt organu ochrony danych osobowych

Artykuł przybliży pozycję ustrojową i kompetencje organu ochrony danych osobowych w Polsce oraz analizuje jego wybrane, kluczowe zadania po zmianach wprowadzonych 25 maja 2018 r. przez RODO, a następnie ustawę o ochronie danych osobowych oraz po wejściu w życie 6 lutego 2019 r. ustawy o ochronie danych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości.

**SŁAWOMIR CZARNOW**

### Wstęp

Po ponad 20 latach istnienia, 25 maja 2018 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) i jego zastępca stali się Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych (Prezes UODO) i zastępcą Prezesa, a Biuro GIODO przekształciło się w Urząd Ochrony Danych Osobowych (UODO), który przejął zarówno pracowników, jak też mienie, zobowiązania i wierzytelności Biura GIODO (art. 166-169 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>1</sup>). Prezes UODO stał się stroną, uczestnikiem lub wierzycielem we wszystkich postępowaniach egzekucyjnych,

administracyjnych, sądowych lub sądowno-administracyjnych, w których uczestniczył GIODO (art. 162-164 i art. 171 uodo), a ponadto prowadzi na podstawie przepisów dotychczasowych kontrole oraz postępowania wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie uodo (25 maja 2018 r. – art. 159-160 uodo) oraz ustawy z 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości<sup>2</sup> (6 lutego 2019 r. – art. 100 ust. 1 uodzzp).

Zarazem reforma znacznie poszerzyła zadania i kompetencje Prezesa UODO w stosunku do zadań GIODO. GIODO był jedynie krajowym organem do spraw ochrony danych osobowych (art. 8 ust. 1

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 1000, ze zm. Ustawa zwana dalej uodo.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 125. Ustawa zwana dalej uodzzp.

ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>3</sup>), zaś Prezes UODO jest nie tylko organem ochrony danych osobowych, ale także organem nadzorczym w rozumieniu art. 51 RODO<sup>4</sup> i art. 41 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27 kwietnia 2016 r.<sup>5</sup> (art. 34 ust. 1 i 2 uodo). Prezes UODO z prawnego punktu widzenia jest nowym organem państwowym, będącym następcą prawnym GIODO<sup>6</sup>, przejmującym jego prawa i obowiązki na zasadzie sukcesji generalnej. Wzmocnieniu uległa zarazem niezależność organu, czego wyrazem jest m.in. to, że Prezes UODO samodzielnie nadaje statut UODO i może tworzyć jego jednostki zamiejscowe (art. 45 ust. 2 i 3 uodo) oraz powołać od 1 do 3 swoich zastępców (art. 36 ust. 1 uodo); przed 25 maja 2018 r. kompetencje te należały do Prezydenta RP oraz do Marszałka Sejmu.

Dotychczas problematyka wykonywania zadań GIODO i Prezesa UODO nie była przedmiotem kontroli organów państwowych. Najwyższa Izba Kontroli, ze względu na niezależność organu ochrony danych osobowych, kontrolowała jedynie realizację jego budżetu<sup>7</sup>. Kontrola

działalności GIODO/Prezesa UODO w pełnym zakresie byłaby bowiem możliwa jedynie na zlecenie Sejmu (art. 4 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup>). Kontrole NIK pokazały jednak, które zadania sam GIODO uważał za istotne i rozliczał w ramach tzw. budżetu zadaniowego<sup>9</sup> (rejestrowanie zbiorów danych osobowych, rozpatrywanie skarg i zapytań prawnych oraz kontrole jednostek przetwarzających dane osobowe). Z tych 3 działań, aktualność po reformie zachowały dwa, dotyczące skarg i kontroli.

Obecnie kompetencje Prezesa UODO normują aż trzy akty prawne (RODO, uodo i uodzzp), a niniejsze opracowanie dotyczy wybranych kluczowych kwestii, w świetle reform i zmian wprowadzonych powołanymi przepisami, głównie dotyczących postępowań administracyjnych i skarg.

## Liczba spraw rozpatrywanych przez UODO

Rozpatrywanie skarg i postępowań administracyjnych prowadzone w ich wyniku stanowiły istotną część zadań GIODO i tak też jest w przypadku Prezesa UODO.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 922, ze zm. Ustawa zwana dalej dawną uodo.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 4.5.2016, s. 1, ze zm.)

<sup>5</sup> Dyrektywa w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L z 4.5.2016, s. 89, ze zm.).

<sup>6</sup> Uzasadnienia do projektu ustawy o ochronie danych osobowych, s. 21 (druk sejmowy nr 2410 z 5.4.2018).

<sup>7</sup> Np. kontrole P/18/001 (LPO.410.001.02.2018), P/17/001 (LPO.410.001.04.2017), P/16/001 (LWA.410.002.01.2016)

<sup>8</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

<sup>9</sup> W ramach funkcji 16 „Sprawy obywatelskie” zadanie 16.4 „Ochrona praw obywatelskich, praw dziecka i praw pacjenta”, podzadanie 16.4.3. „Ochrona danych osobowych”,

Przez siedem miesięcy funkcjonowania RODO do UODO wpłynęło ponad 10 tys. skarg, pytań i zgłoszeń. W ramach infolinii UODO przeprowadzono ponad 14 tys. konsultacji<sup>10</sup>. Tylko od 25 maja do 31 grudnia 2018 r. do UODO wpłynęło ponad 3 tys. skarg. Wielu z nich nie nadano dalszego biegu ze względu na bezzasadność lub braki formalne. Administratorzy zgłosili do UODO ponad 2,4 tys. zgłoszeń utraty danych, co mogło spowodować naruszenie praw lub wolności osób fizycznych (art. 33 RODO), najwięcej z branży ubezpieczeniowej i telekomunikacyjnej (te sektory mają zostać objęte kontrolami w 2019 roku). Aż w 800 przypadkach UODO ocenił ryzyko naruszenia praw i wolności osób jako wysokie, w tym było 16 zgłoszeń wskazujących „wyciek” na dużą skalę danych klientów sklepów internetowych, firm świadczących usługi on-line czy banków<sup>11</sup>.

Oznacza to znaczny wzrost liczby spraw, zwłaszcza skarg po reformie, w stosunku do lat: 2017 (2950 skarg), 2016 (2610) i 2015 (2256). Ze sprawozdań GIODO za okres 2015–2017<sup>12</sup> wynikało, że liczba skarg rosła, zaś sprawność i efektywność ich rozpatrywania wymagała poprawy.

W szczególności mniej niż połowa z nich stawała się przedmiotem rozpoznania GIODO: w 2015 r. było to 33%, a w latach 2016–2017 – 44%. Pozostałe skargi zwracano albo pozostawiano bez rozpoznania, na co wpływ miała błędna praktyka domagania się opłaty skarbowej od skargi, jak też zapewne słabość kadrowa Biura GIODO. Skargami zajmowało się 25 osób w 2016 r. i 29 osób w 2017 r., a więc na osobę przypadało rocznie ok. 100 skarg. W niektórych sprawach skargowych kierowano wystąpienia do organów administracji<sup>13</sup>: łącznie 80 w 2015 r., 109 w 2016 r. i 104 w 2017 r. Na podstawie wyników kontroli i złożonych skarg, GIODO kierował zawiadomienia o przestępstwach, ale było ich stosunkowo niewiele: 24 w 2015 r., 36 w 2016 r. i 31 w 2017 r. Prokuratury z reguły odmawiały wszczęcia postępowania lub je umarzały<sup>14</sup>.

O opieszałości w rozpatrywaniu spraw świadczyły wyroki sądów administracyjnych, stwierdzających przewlekłość lub bezznaczność GIODO<sup>15</sup>, blogi prowadzone w Internecie<sup>16</sup>, jak też ustalenia kontroli budżetowej NIK przeprowadzonej w GIODO w 2017 r. NIK zwróciła

<sup>10</sup> <<https://uodo.gov.pl/pl/p/13-dzien-ochrony-danych-osobowych-28-stycznia-2019-r>>

<sup>11</sup> <[www.prawo.pl/biznes/surowe-kary-za-nieprzestrzeganie-rod0-zapowiada-uodo,362680.html](http://www.prawo.pl/biznes/surowe-kary-za-nieprzestrzeganie-rod0-zapowiada-uodo,362680.html)>

<sup>12</sup> Sprawozdania z działalności GIODO: za 2015 r. z 2.06.2016 r. (druk sejmowy nr 582), za 2016 r. z 28.12.2017 (druk sejmowy nr 2170) i za 2017 r. z 16.3.2018 (druk sejmowy nr 2416).

<sup>13</sup> Wystąpienia zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych, w związku z doskonaleniem ochrony ww. danych, określone w art. 19a dawnej uodo (obecnie art. 52 uodo i art. 10 uodzzp).

<sup>14</sup> Sprawozdanie GIODO za 2016 r., s. 180. Na s. 47 uzasadnienia projektu nowej uodo wskazano, że opis czynów zabronionych był zbyt ogólny przez co „prokuratorzy i sądy niechętnie sięgają do tych regulacji”.

<sup>15</sup> Według sprawozdań GIODO: w 2015 r. przewlekłość postępowania w 9 sprawach, w tym w 7 z rażącym naruszeniem prawa (nałożono 5 grzywnien) i bezznaczność w 9 sprawach, w tym 7 z rażącym naruszeniem prawa (2 grzywny), a w 2016 r. przewlekłość w 15 sprawach, w tym w 9 z rażącym naruszeniem prawa (7 grzywnien) i bezznaczność w 19 sprawach, w tym w 12 z rażącym naruszeniem prawa (4 grzywny). Za 2017 r. GIODO ww. danych nie podała.

<sup>16</sup> Przykład procedowania GIODO zob. <<https://tizedorczyk.pl/index.php/artykuly/60-niezwlocznie-zalatwanie-spraw-przez-giodo>>.

wtedy uwagę na wzrost w 2016 r. wydatków GIODO z tytułu grzywien wymierzonych przez sądy administracyjne w związku z beczynnością oraz przewlekłym prowadzeniem postępowań. Wydatki te w 2016 r. wyniosły 11,7 tys. zł, co w porównaniu z 2015 r. stanowiło wzrost o 33% (8,8 tys. zł). Grzywny w większości dotyczyły postępowań w sprawach skarg zgłaszanych przez obywateli. Przyczyną była w ocenie Biura GIODO zbyt mała liczba osób zatrudnionych w Departamencie Orzecznictwa, Legislacji i Skarg oraz zwiększająca się liczba spraw. NIK zwróciła uwagę na konieczność podjęcia działań, które zahamowałyby wzrost przypadków przewlekłego prowadzenia postępowań, skutkujących wymierzaniem GIODO grzywien z tego tytułu<sup>17</sup>.

Na podstawie otrzymywanych sygnałów o możliwych naruszeniach ochrony danych osobowych (głównie skargi osób, których dane dotyczą i zgłoszenia administratorów) UODO opracował plan kontroli sektorowych na 2019 rok (podany do publicznej wiadomości 24 stycznia 2019 r.<sup>18</sup>), przewidujący kontrole przetwarzania danych osobowych w:

1. Sektorze publicznym – w zakresie:

- a) miejskiego monitoringu wizyjnego (kontynuacja kontroli z 2018 r.);
- b) udostępniania danych w BIP i sposobu wysyłania korespondencji zawierającej dane osobowe;
- c) sposobu prowadzenia rejestru czynności przetwarzania danych osobowych

i dokumentowania przez administratora danych naruszeń ochrony danych osobowych;

- d) systemu identyfikacji i monitoringu odpadów;
- e) sposobu prowadzenia i zabezpieczenia przez spółdzielnie mieszkaniowe rejestru członków.

2. Sektorze prywatnym – w zakresie:

- a) telemarketingu;
- b) brokerów danych w zakresie podstaw prawnych przetwarzania danych osobowych;
- c) profilowania w sektorze bankowym i ubezpieczeniowym.

3. Sektorze organów ścigania i sądów – w zakresie:

- a) Policja – środków mających na celu zapobieżenie nieuprawnionemu odczytywaniu, kopiowaniu, zmienianiu lub usuwaniu nośników danych, realizacji obowiązków związanych z wewnętrzną obsługą i notyfikacją w UODO naruszeń ochrony danych osobowych;
- b) Straż Graniczna – środków mających na celu zapobieżenie nieuprawnionemu wprowadzaniu danych osobowych, nieuprawnionemu oglądaniu, zmienianiu lub usuwaniu danych podczas ich przechowywania oraz przekazywania lub przenoszenia nośników danych;
- c) areszty śledcze – środków mających na celu zapobieżenie nieuprawnionemu odczytywaniu, kopiowaniu, zmienianiu lub usuwaniu danych osobowych podczas ich przekazywania lub przenoszenia

<sup>17</sup> Wystąpienie pokontrolne z 26.4.2017, P/17/001, LPO.410.001.04.2017 dostępne na <<https://www.nik.gov.pl/>>.

<sup>18</sup> <<https://uodo.gov.pl/138/679>>

nośników danych, a także zapewnienie osobom uprawnionym do korzystania z systemu zautomatyzowanego przetwarzania, dostępu wyłącznie do danych osobowych objętych posiadaniem przez siebie uprawnieniem, sposobów, podstawy prawnej, celu i zakresu udostępniania danych osobowych osadzonych;

d) podmioty uprawnione do dostępu do systemów SIS/VIS – realizacji zadań wynikających z Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) i Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II).

4. Sektorze zdrowia, zatrudnienia i szkolnictwa – w zakresie:

a) szkoły i placówki oświatowe – przetwarzania danych osobowych rejestrowanych za pomocą systemu monitoringu wizyjnego (cd. kontroli rozpoczętej w IV kwartale 2018 r.);

b) pracodawcy – przetwarzania danych osobowych rejestrowanych za pomocą systemu monitoringu wizyjnego oraz w związku z rekrutacją;

c) podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych – przetwarzania danych osobowych w związku z udostępnianiem pacjentom w ramach realizacji ich praw, dokumentacji medycznej dotyczącej stanu zdrowia oraz udzielonych świadczeń zdrowotnych.

Plan ten wskazuje na istotne poszerzenie zakresu kontroli po reformie. Kontrole GIODO w latach 2015–2017 ograniczały się z reguły do poprawności dokumentacji tworzonej przez administratorów danych (polityki i instrukcje bezpieczeństwa, rejestry zbiorów danych, upoważnienia

do przetwarzania danych), a ich liczba malała (ze 175 w 2015 r., do 147 w 2016 r. i 145 w 2017 r.).

## Postępowanie przed Prezesem UODO

Prezes UODO prowadzi postępowania o różnych reżimach prawnych, a znaczna ich część podlega przepisom ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>19</sup> (k.p.a.).

Na podstawie przepisów RODO oraz uodo (obowiązujących od 25 maja 2018 r.) Prezes UODO w szczególności:

1. Prowadzi postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych (rozdział 7 uodo) oraz nakłada administracyjne kary pieniężne (art. 83 RODO).

2. Prowadzi kontrole zgodnie z zatwierdzonym planem kontroli lub na podstawie uzyskanych informacji, np. skarg (art. 78 i 79 ust. 1 uodo).

3. Przeprowadza certyfikację, o której mowa w art. 42 RODO (art. 15 ust. 1 uodo) i opracowuje jej kryteria (art. 16 uodo).

4. Zatwierdza kodeksy postępowania oraz udziela akredytacji podmiotom monitorującym przestrzeganie zatwierdzonych kodeksów, zgodnie z art. 40 RODO (rozdział 5 uodo).

5. Prowadzi elektroniczny system umożliwiający administratorom zgłaszanie naruszeń ochrony danych osobowych na podstawie art. 33 RODO.

6. Prowadzi ewidencję inspektorów ochrony danych osobowych powołanych przez administratorów (art. 10 UODO).

<sup>19</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

7. Udziela administratorom konsultacji dotyczących operacji, co do których ocena skutków wykazała wysokie ryzyko, o czym mowa w art. 36 RODO (art. 57 ust. 1 uodo).

8. Pełni rolę organu doradczego i opinotwórczego jeśli chodzi o podnoszenie standardów ochrony danych osobowych, w tym m.in. przez wydawanie rekomendacji.

Do realizacji tych zadań Prezes UODO jako organ nadzorczy dysponuje zgodnie z art. 58 RODO następującymi uprawnieniami: 6 dotyczącymi prowadzonych postępowań (ust. 1), 10 naprawczymi (ust. 2) i 10 w zakresie wydawania zezwoleń i doradczych (ust. 3).

Ponadto od 25 maja 2018 r. do 6 lutego 2019 r. zachowały moc art. 1 i 2, art. 3 ust. 1, art. 14-22, art. 23-28 i 31 oraz rozdziały 4, 5 i 7 dawnej uodo (w całości uchylonej dopiero 6 lutego 2019 r.) w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w celu rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania i zwalczania czynów zabronionych, prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących tych czynów oraz wykonywania orzeczeń w nich wydanych, kar porządkowych i środków przymusu. Przepisy te dotyczyły zadań GIODO w zakresie: kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych (art. 14-17), wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych (art. 18, art. 21-22) i przekazywania danych do państwa trzeciego (rozdz. 7).

6 lutego 2019 r. weszła w życie uodzzp, wdrażająca dyrektywę 2016/680 (z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego w niej terminu implementacji – 6 maja 2018 r.). Dyrektywa

ta (tzw. policyjna) reguluje sferę wyłączoną spod stosowania RODO, dotyczącą przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych lub wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom. Celem uodzzp jest zapewnienie wysokiego i spójnego stopnia ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz ułatwienie wymiany tych danych między właściwymi organami państw członkowskich przy zachowaniu ich ochrony. Powołana ustawa nie określa zamkniętego katalogu podmiotów, które jej podlegają. Wynika to z wielości obszarów, których ona dotyczy, obejmujących przetwarzanie danych osobowych w związku z szeroko rozumianym zwalczaniem przestępczości, prowadzeniem postępowań karnych, wyrokowaniem i wykonywaniem kar. W szczególności, uodzzp reguluje działalność organów ścigania, prokuratury i sądów oraz zasady ochrony danych osobowych, m.in. w odniesieniu do czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno-porządkowych, które są związane z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Niemniej dany podmiot (administrator), w zależności od celu przetwarzania danych i ich rodzaju, może podlegać zarówno przepisom RODO, uodo, jak i uodzzp.

Nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych sprawuje Prezes UODO, a jego zadania określa art. 5 uodzzp, wymieniając monitorowanie i egzekwowanie przepisów uodzzp, rozpatrywanie skarg i prowadzenie

postępowań w tym zakresie, prowadzenie kontroli zgodności przetwarzania danych z uodzzp oraz funkcje doradcze, edukacyjne i opiniodawcze. Nadzór nad danymi, których administratorem są sądy, przetwarzanymi w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości albo realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej (w postępowaniach sądowych i w systemach teleinformatycznych, w których są prowadzone rejestry i ewidencje sądowe) – powierzono: Krajowej Radzie Sądownictwa – nad danymi w sądach apelacyjnych oraz prezesom sądów apelacyjnych i okręgowych – nad danymi w sądach okręgowych i rejonowych.

Podnoszone są zarazem wątpliwości co do zasadności wyłączenia stosowania przepisów uodzzp w stosunku do następujących kategorii danych osobowych, przetwarzanych:

- w zakresie bezpieczeństwa narodowego przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego i Centralne Biuro Antykorupcyjne (co kwestionuje Rzecznik Praw Obywatelskich);
- w aktach spraw lub urzędzeniach ewidencyjnych w postępowaniach: wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej oraz karnych, karnych wykonawczych, karnych skarbowych i w sprawach nieletnich (co krytykuje UODO).

Zgodnie z art. 22 dawnej uodo postępowanie w sprawach nią uregulowanych

prowadzone było według przepisów k.p.a., o ile przepisy ustawy nie stanowiły inaczej. Zbliżone unormowanie zawiera art. 12 uodzzp. Natomiast art. 7 ust. 1 uodo przewiduje prowadzenie postępowań administracyjnych z zastosowaniem k.p.a. jedynie w sprawach określonych w rozdziałach: 4. (dotyczącym certyfikacji), 5. (dotyczącym kodeksów postępowań i akredytacji), 6. (dotyczącym m.in. uprzednich konsultacji, zatwierdzania reguł korporacyjnych i udzielania zezwoleń określonych w art. 46 ust. 3 RODO), 7. (postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych) i 11 (o karach pieniężnych).

Z art. 7 ust. 1 i 3 uodo można wysnuć wnioski, że sprawy określone w rozdziałach 4-7 i 11 uodo Prezes UODO rozstrzyga postanowieniami, z wyjątkiem spraw, w których przewidziano wydanie decyzji, np.: odmowa i cofnięcie certyfikacji (art. 20 ust. 1 i art. 22 ust. 2), odmowa udzielenia akredytacji (art. 30 ust. 3), zatwierdzenie wiążących reguł korporacyjnych i udzielenie zezwoleń, określonych w art. 47 i art. 46 ust. 4 RODO (art. 56), nakładanie administracyjnych kar pieniężnych (art. 101 i 102). Natomiast uodzzp przewiduje wydawanie decyzji administracyjnych nakazujących przywrócenie stanu zgodnego z prawem (art. 8 ust. 2<sup>20</sup>) oraz w innych bliżej nieokreślonych sprawach (art. 51 ust. 1). Z art. 104 k.p.a. wynika zaś, że organ załatwia sprawę w drodze decyzji administracyjnej, chyba że k.p.a. stanowi inaczej. W praktyce sprawy z rozdz. 7 uodo (naruszenia przepisów

<sup>20</sup> W szczególności usunięcie uchybień, uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie, usunięcie, zabezpieczenie lub przekazanie innym podmiotom danych osobowych, zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających dane osobowe, wprowadzenie czasowych lub stałych ograniczeń przetwarzania i przekazywania danych, w tym zakazu przetwarzania.

o ochronie danych) rozstrzygane są decyzjami, a wybrane z nich są dostępne na stronie BIP UODO.

Z przepisów dawnej uodo (art. 14-18), uodo (rozdział 9) oraz uodzzp (art. 6) wynika, że do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych nie stosuje się k.p.a., choć w jej wyniku może zostać wszczęte postępowanie administracyjne. Również powierzone Prezesowi UODO funkcje doradcze, opiniodawcze, edukacyjne i konsultacyjne nie podlegają co do zasady k.p.a. Nie jest natomiast jasne, czy do kierowania wystąpień do organów i jednostek publicznych lub innych właściwych podmiotów w celu zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych stosuje się k.p.a., czy też nie (art. 19a dawnej uodo, art. 52 uodo, art. 10 uodzzp).

Od decyzji GODO służył, zgodnie z art. 21 dawnej uodo, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a od decyzji w przedmiocie wniosku – skarga do sądu administracyjnego. Z kolei postępowanie przed Prezesem UODO jest jednoinstancyjne, zgodnie z art. 7 ust. 2 uodo oraz art. 9 ust. 1 uodppz.

Wprowadzenie postępowania jednoinstancyjnego zostało wyraźnie dopuszczalne w art. 15 ust. 1 k.p.a. Takie rozwiązanie nie narusza art. 78 Konstytucji RP<sup>21</sup>. Powołany przepis zapewnia każdej ze stron prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a zarazem stanowi, że wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

Zasada ta jest rozmaicie rozumiana. Przeważa pogląd, że Konstytucja nie wprowadza wymogu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego; niemniej przez prawo do zaskarżenia należałoby rozumieć dwukrotne rozpoznanie danej sprawy, choćby przez jedną instancję (prawo do zaskarżania w ujęciu homogenicznym). Mniej przekonująca wydaje się propozycja hybrydowego ujęcia prawa do zaskarżania: organ administracyjny rozpoznaje sprawę raz, zaś rozpoznający środek zaskarżenia sąd byłby pierwszą z dwóch instancji sądowych, stosownie do art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Nie znalazła ostatecznie akceptacji teza, że art. 78 Konstytucji wymaga postępowania administracyjnego, w instancji niższej i wyższej<sup>22</sup>.

W rządowym uzasadnieniu do projektu uodo (s. 26) wskazano, że przewidziany wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest „konieczny w demokratycznym państwie dla zapewnienia wolności i praw osób. Jest to rozwiązanie adekwatne i konieczne dla osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę, jakim jest skuteczna i udzielona we właściwym czasie ochrona prawa podstawowego – prawa do ochrony danych osobowych osoby fizycznej, oraz pozostaje w odpowiedniej proporcji do ograniczenia, jakim jest pozbawienie prawa do ponownego rozpatrzenia sprawy przez właściwy organ. Za wprowadzeniem jednoinstancyjności postępowania przemawia konieczność zapewnienia osobie, której prawa zostały naruszone, ostatecznego

<sup>21</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.)

<sup>22</sup> Zob. też S. Czarnow: *Refleksje o wybranych kompetencjach organu ochrony danych osobowych, przed i po 25 maja 2018 r.*, „Radca Prawny”, Zeszyty naukowe nr 3(16)2018, s. 153-154 oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i bibliografię.



rozstrzygnięcia (ostatecznej decyzji administracyjnej), które będzie mogło być skutecznie i szybko egzekwowalne (...) ochrona danych osobowych osoby fizycznej wymaga, by zasadą była natychmiastowa wykonalność takich decyzji. Ochrona wartości, jaką są dane osoby fizycznej, wymaga natychmiastowego działania, inaczej często traci swój sens, gdyż z upływem czasu naruszenia mogą mieć miejsce na wielką skalę, a ich skutki nieodwracalny charakter. Warto również podkreślić, że w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa Urzędu nie mamy do czynienia z odwołaniem składanym do organu wyższego stopnia, lecz z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, który rozpatrywany jest przez ten sam organ. Jak pokazują statystyki dotyczące decyzji wydawanych w postępowaniach, w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, „w zdecydowanej większości nie prowadzą do zmiany rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji przez organ właściwy w sprawie ochrony danych osobowych”.

Argumentacja ta wydaje się zasadna jedynie w zakresie decyzji mających na celu ochronę praw osób, których dane dotyczą. Natomiast ograniczenie prawa do zaskarżenia kar administracyjnych wydaje się nadmierne (o czym mowa dalej), zwłaszcza, że w polskim porządku prawnym żaden inny organ nie może nakładać administracyjnych kar pieniężnych w trybie jednoinstancyjnym.

Przewidziana została także skarga do sądu administracyjnego od następujących orzeczeń Prezesa UODO: postanowień (art. 7

ust. 4 i art. 70 ust. 3 uodo) oraz decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej (art. 74 uodo) i decyzji, określonych w uodzzp (art. 8 ust. 2 i art. 51 ust. 1). Choć nie wskazano sposobu zaskarżania innych decyzji, określonych w uodo, podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach, na podstawie art. 16 § 2 k.p.a. Niemniej, art. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>23</sup> przyznaje stronie (oraz prokuratorowi i Rzecznikom: Praw Obywatelskich, Praw Dziecka oraz Małych i Średnich Przedsiębiorców) prawo do wniesienia skargi do sądu w szerszym zakresie, nie tylko na decyzje i postanowienia, określone w k.p.a., ale też na inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej. Z kolei art. 58 ust. 4 RODO wymaga, aby wykonywanie uprawnień organu nadzorczego podlegało odpowiednim zabezpieczeniom, w tym prawu do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem i rzetelnego procesu.

### Administracyjne kary pieniężne

Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych reformą jest kompetencja Prezesa UODO do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, określonej w art. 83 RODO i w art. 101-102 uodo. Zgodnie z art. 83 RODO, kary te w każdym indywidualnym przypadku powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające (ust. 1), przy czym organ – decydując czy nałożyć karę

<sup>23</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm. Ustawa zwana dalej Ppsa.

oraz ustalając jej wysokość – zwraca w każdym przypadku należytą uwagę na (ust. 2):

- a) charakter, wagę i czas trwania naruszenia przy uwzględnieniu charakteru, zakresu lub celu danego przetwarzania, liczby poszkodowanych osób, których dane dotyczą, oraz rozmiaru poniesionej przez nie szkody;
- b) umyślny lub nieumyślny charakter naruszenia;
- c) działania podjęte przez administratora lub podmiot przetwarzający w celu zminimalizowania szkody poniesionej przez osoby, których dane dotyczą;
- d) stopień odpowiedzialności administratora/podmiotu przetwarzającego z uwzględnieniem środków technicznych i organizacyjnych przez nich wdrożonych;
- e) wszelkie wcześniejsze naruszenia ze strony administratora/podmiotu przetwarzającego;
- f) stopień współpracy z organem nadzorczym w celu usunięcia naruszenia oraz złagodzenia jego ewentualnych negatywnych skutków;
- g) kategorie danych osobowych, których dotyczyło naruszenie;
- h) sposób, w jaki organ nadzorczy dowiedział się o naruszeniu, w szczególności, czy i w jakim zakresie administrator lub podmiot przetwarzający je zgłosili;
- i) przestrzeganie przez administratora/podmiot przetwarzający zastosowanych przez organ nadzorczy uprawnień naprawczych (środków, o których mowa w art. 58 ust. 2 RODO);
- j) stosowanie zatwierdzonych kodeksów postępowania lub zatwierdzonych mechanizmów certyfikacji;

k) wszelkie inne obciążające lub łagodzące czynniki mające zastosowanie do okoliczności sprawy, takie jak osiągnięte bezpośrednio lub pośrednio w związku z naruszeniem korzyści finansowe lub uniknięte straty.

Pierwszą administracyjną karę pieniężną Prezes UODO nałożył 15 marca 2019 r., a z doniesień prasowych wynika, że w toku są inne postępowania, w których ww. kary mogą się pojawić<sup>24</sup>.

Zgodnie z art. 72 uodo, w uzasadnieniu decyzji o nałożeniu kary administracyjnej Prezes UODO wskazuje przesłanki określone w art. 83 ust. 2 RODO, na których się oparł. Szersze wymagania stawia tu art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, jakie organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy decyzji prawnej, z przytoczeniem przepisów. Tymczasem jednoinstancyjność postępowania administracyjnego eliminuje możliwość uzyskania w jego toku korekty uzasadnienia. Samo wskazanie przesłanek, na których Prezes UODO się oparł, nawet wzbogacone o elementy wymagane art. 107 k.p.a., ale bez kompleksowego umotywowania stopnia uwzględnienia i sposobu zastosowania wszystkich przesłanek, wskazanych w art. 83 ust. 2 RODO, może nie zapewnić należytego zabezpieczenia interesów stron.

<sup>24</sup> Decyzja z 15.3.2019 opublikowana 26.3.2019 (<<https://uodo.gov.pl/decyzje/ZSPR.421.3.2018>> i inne zakładki BIP UODO); możliwość podania takiej decyzji do publicznej wiadomości daje art. 73 ust. 1 uodo. Zob. też przypis 11.

Ponadto przyznane prawo do sądu nie daje jednak możliwości dwukrotnego zbadania sprawy co do jej istoty i nie rekompensuje tego faktu, że skarga na decyzję o wymierzeniu kary wstrzymuje jej wykonanie (art. 74 uodo). Sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji polega jedynie na badaniu zgodności z prawem działania, bezczynności lub przewlekłości postępowania organu (art. 3 i art. 57 § 1 Ppsa). Zarazem zgodnie z art. 145 § 1 Ppsa sąd uwzględni skargę, jeśli stwierdzi naruszenie prawa, w tym:

- uchyla zaskarżoną decyzję/postanowienie w całości lub w części, jeśli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 1);
- stwierdza nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa decyzji/postanowienia w całości lub w części, jeśli zaszyły przyczyny określone w k.p.a. lub w innych przepisach (pkt 2 i 3).

Zgodnie z orzecznictwem, w pierwszej kolejności akt administracyjny „podlega badaniu z punktu widzenia istnienia wad skutkujących jego nieważnością, w dalszej kolejności wad postępowania uzasadniających wznowienie postępowania administracyjnego, następnie pozostałych wad postępowania z punktu widzenia możliwości ich istotnego wpływu na wynik postępowania, a wreszcie uchybień polegających na naruszeniu prawa materialnego mających

wpływ na wynik sprawy. Stwierdzenie istnienia wad istotniejszych eliminuje... potrzebę ustalania istnienia pozostałych wad. W świetle art. 134 § 1 Ppsa, sąd nie ma obowiązku, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, do badania tych zarzutów i wniosków, które nie mają znaczenia dla oceny legalności zaskarżonego aktu”<sup>25</sup>. Należy wskazać, że te tzw. wady pozostałe (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Ppsa) obejmują „wyłącznie przypadki, w których gdyby nie naruszono przepisów proceduralnych, to najprawdopodobniej zapadłaby decyzja o innej treści”. W tej kategorii „mieści się brak należytej staranności wykazanej przez organ administracji publicznej w prowadzeniu sprawy, a wyrażający się w rozstrzygnięciu o niej bez pełnej znajomości stanu faktycznego oraz materiału dowodowego występującego w sprawie. Podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest co do zasady materiał dowodowy zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku postępowania” (art. 133 § 1 Ppsa)<sup>26</sup>.

Sąd administracyjny nie bada więc istoty sprawy, ani nie ustala ponownie stanu faktycznego. Nie przejmuje sprawy do załatwienia, a jedynie sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod kątem legalności. Poza tym, orzeka jedynie kasacyjnie, nie modyfikując orzeczeń administracyjnych pod względem merytorycznym.

Powstaje więc ryzyko, że kontrola sądu administracyjnego nad stosowaniem kar przez Prezesa UODO nie zapewni odpowiedniego zabezpieczenia proceduralnego,

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 11.4.2018 (II SA/Gd 5/2018).

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 10.4.2018 (II OSK 2582/17).

ani prawa do skutecznego sądowego środka ochrony prawnej, wymaganego przez art. 83 ust. 8 RODO. Zaskarżenie kary administracyjnej jedynie w zakresie proceduralnej poprawności nałożenia nie daje możliwości sądowej weryfikacji merytorycznych podstaw jej zastosowania. Uważam, że takie ograniczenie narusza istotę prawa do zaskarżenia i może być kwestionowane jako niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochrona wolności i praw podmiotów karanych przemawiałaby za przyznaniem im środków zaskarżenia co do istoty sprawy, a nie tylko co do poprawności proceduralnej<sup>27</sup>.

W zależności od rodzaju naruszonych obowiązków kara administracyjna może wynieść do 10 lub 20 mln euro albo 2% lub 4% całkowitego rocznego światowego obrotu przedsiębiorstwa z poprzedniego roku obrotowego (art. 83 ust. 4 i 5 RODO); surowiej karane jest naruszenie podstawowych zasad przetwarzania i praw osób, których dane dotyczą). Jedynie kary administracyjne nakładane na podmioty publiczne określono w art. 102 uodo na niższym poziomie: w przypadku jednostek sektora finansów publicznych<sup>28</sup>, instytutów badawczych i Narodowego Banku Polskiego 100 tys. euro, a w przypadku państwowych i samorządowych instytucji kultury 10 000 euro. Nałożoną karę uiszcza się w ciągu 14 dni od upływu terminu na wniesienie skargi albo od uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego,

przy czym Prezes UODO może na wniosek ukaranego, ze względu na ważny interes wnioskodawcy, odroczyć lub rozłożyć karę na raty w drodze postanowienia (art. 105 uodo). W sprawach nieuregulowanych należy stosować przepisy działu IVa k.p.a., z wyłączeniem art. 189d-189f i art. 189k k.p.a.<sup>29</sup> (art. 106 uodo).

Umieszczenie art. 72 i 74 uodo, dotyczących uzasadnienia decyzji o nałożeniu kary i jej zaskarżania, w rozdz. 7 uodo, wskazuje, że decyzja taka zapada w postępowaniu w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Stroną tego postępowania jest oprócz administratora, także osoba, której dane dotyczą (art. 61 i 65 uodo). Zarazem art. 83 ust. 4-5 RODO wskazuje, że kara może dotyczyć także takich naruszeń RODO, które nie odnoszą się do danych konkretnej osoby. Wydaje się więc, że osoba fizyczna może być stroną postępowania, zakończonego nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej, jedynie jeśli kara ta byłaby skutkiem naruszenia praw tej konkretnej osoby. Niemniej UODO przyjmuje – jak sądzą błędnie – że skarżący nie może żądać nałożenia ww. kary na administratora w postępowaniu zainicjowanym jego skargą<sup>30</sup>.

Z art. 83 ust. 3-5 RODO wynika natomiast, że wspomniana kara może być nałożona na administratora i podmiot przetwarzający albo podmiot certyfikujący lub monitorujący, który naruszył przepisy RODO. Kara jest z jednej strony

<sup>27</sup> Zob. np. S. Czarnow, op. cit., s. 158-160 i powołaną tam bibliografię.

<sup>28</sup> Określonych w art. 9 pkt 1-12 i 14 ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.)

<sup>29</sup> Tak więc stosuje się np. art. 189g Kpa, zgodnie z którym kary nie można nałożyć po 5 latach od naruszenia prawa lub wystąpienia jego skutków, ani jej egzekwować po upływie 5 lat od terminu, w którym miała być wykonana.

<sup>30</sup> <<https://uodo.gov.pl/pl/83/156>>

specyficznym uprawnieniem naprawczym (art. 58 ust. 2 lit. i), a z drugiej strony – sankcją, służącą skuteczniejszemu egzekwowaniu przepisów RODO, stosowaną obok lub zamiast innych środków nakładanych przez organ nadzorczy (motyw 148 i art. 83 ust. 2). W szczególności zamiast kary można udzielić upomnienia (art. 58 ust. 2 lit. b) jeśli naruszenie jest niewielkie, a kara stanowiłaby nieproporcjonalne obciążenie (motyw 148). Ponadto, zgodnie z motywem 129, organ nadzorczy wykonuje swoje uprawnienia (także w zakresie kar), uruchamiane w szczególności w przypadku skarg osób fizycznych, „bezzstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie”, a „każdy środek powinien być odpowiedni, niezbędny i proporcjonalny, aby zapewnić przestrzeganie” RODO „z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy, z poszanowaniem prawa do wysłuchania danej osoby przed zastosowaniem indywidualnego środka, który miałby niekorzystnie na nią wpłynąć, i bez nadmiernych kosztów i niedogodności”. Każdy środek powinien w szczególności „mieć jasny i jednoznaczny charakter” i „podawać powody zastosowania środka.

### Wybrane aspekty rozpatrywania skarg

Ani dawna, ani obecna uodo nie normowały trybu i sposobu rozpatrywania skarg. Niemniej, zgodnie z art. 22 dawnej uodo, do skarg należało stosować k.p.a., a więc przepisy działu VIII.

Od 25 maja 2018 roku materia skarg dotyczących danych osobowych znalazła unormowanie w art. 57, 77, 78 i 80 RODO, zaś od 6 lutego 2019 r. – w art. 50-52 uodzzp. Zgodnie z RODO organy nadzorcze

obowiązane są między innymi do rozpatrywania skarg osób, których dane dotyczą (a także organizacji lub zrzeszeń umocowanych przez te osoby, stosownie do art. 80 RODO), prowadzenia postępowań w przedmiocie tych skarg, informowania skarżących o postępach i wynikach tych postępowań oraz do ułatwiania wnoszenia skarg, za pomocą np. gotowego formularza skargi, przesyłanego elektronicznie (art. 57 ust. 1 lit. f i ust. 2). Natomiast motyw 141 i art. 77 RODO przyznaje każdej osobie, której dane dotyczą, prawo – bez uszczerbku dla innych środków administracyjnych lub ochrony prawnej przed sądem – do wniesienia skargi do organu nadzorczego, jeśli skarżący sądzi, że dotyczące go przetwarzanie danych narusza prawo. Środki odwoławcze normuje art. 78 RODO, który – bez uszczerbku dla innych administracyjnych lub pozasądowych środków ochrony prawnej – przyznaje prawo do sądu: każdej osobie fizycznej lub prawnej przeciwko prawnie wiążącej decyzji organu nadzorczego jej dotyczącej oraz każdej osobie, której dane dotyczą, jeśli organ nadzorczy nie rozpatrzył skargi lub nie poinformował o efektach jej rozpatrywania w terminie 3 miesięcy.

W myśl motywu 141, postępowanie wyjaśniające na podstawie skargi powinno być prowadzone w zakresie odpowiadającej konkretnej sprawie, a środek ochrony prawnej przed sądem przysługuje jeśli organ nadzorczy nie reaguje na skargę, częściowo lub w całości ją odrzuca lub oddala lub nie podejmuje działań, niezbędnych dla ochrony praw osoby skarżącej.

Natomiast zgodnie z art. 50 uodzzp, osobie, której dane przetwarzane są niezgodnie z prawem, przysługuje prawo wniesienia

skargi do Prezesa UODO w terminie 30 dni od powzięcia wiadomości o tym naruszeniu lub otrzymania wiadomości od administratora (ust. 1). Prezes UODO udziela tej osobie na jej wniosek pomocy prawnej do czasu rozpatrzenia skargi (ust. 2) oraz informuje ją o postępach w wyjaśnianiu oraz o sposobie rozpatrzenia skargi; do rozpatrywania skarg stosuje się odpowiednio art. 225, 231 i 237-239 k.p.a. (ust. 4). Inne osoby w wypadku powzięcia wiarygodnej wiadomości o naruszeniu przetwarzania danych osobowych również mogą zgłosić takie naruszenie Prezesowi UODO; do rozpatrywania zgłoszenia stosuje się odpowiednio art. 225 k.p.a. (ust. 6). Każdej osobie, której dane dotyczą przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (rozpatrywanej na podstawie przepisów Ppsa), jeśli Prezes UODO nie rozpatrzył jej skargi lub zgłoszenia albo nie poinformował w terminie 3 miesięcy od wpływu skargi o postępach lub wyniku jej rozpatrzenia (art. 51 ust. 2 i 3 uodzzp). Stanowi to wydłużenie miesięcznego terminu na załatwienie skargi, wynikającego z art. 237 § 1 k.p.a.

Bezpośrednie uregulowanie w RODO materii skarg dotyczących danych osobowych wyłącza stosowanie w tym zakresie przepisów k.p.a. o skargach. Skargi w sprawach objętych tzw. dyrektywą policyjną oraz w sprawach nie dotyczących danych osobowych nadal podlegają przepisom k.p.a. Zarazem przepisy RODO (od 25 maja 2018 r.) oraz uodzzp

(od 6 lutego 2019 r.) przyznały – nie istniejące przedtem – prawo zaskarżenia do sądu administracyjnego sposobu rozpatrzenia lub braku rozpatrzenia skargi w sprawie danych osobowych. Prawo to nie dotyczy skarg lub wniosków wnoszonych na podstawie k.p.a. w innych sprawach<sup>31</sup>.

Wypada zauważyć, że po 25 maja 2018 r. Prezes UODO odstąpił od żądania opłaty skarbowej od skarg w kwocie 10 zł. Taką praktykę stosował GIODO<sup>32</sup>, podając jako podstawę prawną art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>33</sup>, przewidujący jej wniesienie od dokonania czynności urzędowej w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, na podstawie zgłoszenia lub na wniosek oraz cz. I poz. 53 załącznika do ustawy, określający stawkę 10 zł opłaty od czynności urzędowej – decyzji innej, niż wymieniona w ww. załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Niemniej pobieranie opłaty skarbowej od skarg nie znajduje wystarczającego uzasadnienia w przepisach powołanej ustawy, ani k.p.a. Od 2007 roku skargi nie podlegają już opłacie skarbowej. Jedynym uzasadnieniem pobierania opłaty – mocno wątpliwym – byłoby to, że zgodnie z art. 233 k.p.a. skarga w sprawie indywidualnej, niebędącej przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje jego wszczęcie, jeśli została złożona przez stronę. Jednak decyzja wobec podmiotu naruszającego przepisy o ochronie danych

<sup>31</sup> Zob. S. Czarnow, op.cit., s. 162.

<sup>32</sup> Pouczenia takiej treści znajdowały się na stronie internetowej <<https://giodo.gov.pl/pl/586/2682>>.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1044.

osobowych może być wydana zarówno z urzędu, jak i na wniosek<sup>34</sup>. Nie ma więc powodu uzależniania jej wydania od czyjegokolwiek wniosku, ani od uiszczenia opłaty skarbowej, zwłaszcza że takie biurokratyczne i profiskalne podejście ograniczało prawa osób, których dotyczyło przetwarzanie danych<sup>35</sup>.

Zgodnie z art. 57 ust. 3 RODO organy nadzorcze bezpłatnie wypełniają zadania na rzecz osoby, której dane dotyczą. Jeśli jednak żądanie jest w sposób oczywisty nieuzasadnione lub nadmierne, m.in. ze względu na swą powtarzalność, organ nadzorczy może pobrać opłatę w rozsądnej wysokości wynikającej z kosztów administracyjnych lub odmówić podjęcia działań; obowiązek wykazania tych okoliczności spoczywa na organie nadzorczym (art. 57 ust. 4).

Aktualna strona internetowa UODO nie zawiera już pouczeń o obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej od skargi; nie wskazuje też na treść powołanego art. 57 ust. 4 RODO<sup>36</sup>.

## Perspektywy ochrony danych i działalności UODO

Konieczne jest wzmocnienie kadrowe i organizacyjne UODO, ze względu na bardzo obszerny zakres jego zadań po reformie, wynikający m.in. z coraz szerszego pojmowania zagadnień ochrony danych osobowych. Z jednej strony, Prezes UODO może

stosować środki represji (kary pieniężne i inne), a z drugiej zajmuje się edukacją i promowaniem zagadnień ochrony danych osobowych. Wydaje się zarazem, że wprowadzona jednoinstancyjność postępowania może nie okazać się wystarczającym remedium na dotychczasową opieszałość i przewlekłość prowadzenia spraw z zakresu ochrony danych osobowych.

Działalność Prezesa UODO jako nowego krajowego organu nadzorczego będzie podlegała stopniowej ewolucji, zwłaszcza że reforma ochrony danych osobowych jeszcze trwa. Proces tworzenia rekomendacji, wskazywania dobrych praktyk i wytycznych, a następnie ich egzekwowania zapewne się wydłuży. W związku z XIII Dniem Ochrony Danych Osobowych (28 stycznia 2019 r.) Prezes UODO wydał 2 ważne oświadczenia, w których wskazał:

- 22 stycznia 2019 r. – na „kilka kluczowych kwestii dotyczących stosowania RODO”, w tym podniósł, że „dokonywanie oficjalnej interpretacji prawa” dotyczącej ochrony danych osobowych jest zgodnie z RODO „wyłączną kompetencją organów nadzorczych oraz Europejskiej Rady Ochrony Danych. Tym samym UODO jest jedynym organem umocowanym prawnie do wydawania wytycznych i interpretowania w tym zakresie przepisów prawa”; zakwestionował jednocześnie wydanie przez Ministra Cyfryzacji tzw. objaśnień prawnych dla przedsiębiorców<sup>37</sup>,

<sup>34</sup> Tak wyrok NSA z 21.4.2016 (I OSK 2245/14), wskazujący na art. 18 dawnej uodo, aktualny również w obecnym stanie prawnym.

<sup>35</sup> Zob. też S. Czarnow, op.cit., s. 162-166.

<sup>36</sup> <<https://uodo.gov.pl/pl/83/154>>

<sup>37</sup> Określone w art. 33 ustawy z 30.3.2018 – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646, ze zm.).

związanych z ochroną danych osobowych<sup>38</sup>.

• 28 stycznia 2019 r. – wyzwania na 2019 rok: „przestrzeganie praw gwarantowanych przez RODO w branży telemarketingowej, przygotowania do brexitu i wreszcie nadchodzące podwójne wybory”. Niezależnie od powyższego UODO dalej „będzie wspierał m.in. administratorów i inspektorów ochrony danych, którzy w wielu firmach i instytucjach pełnią kluczową rolę w stosowaniu i przestrzeganiu przepisów o ochronie danych”<sup>39</sup>.

Należy zauważyć, że ochrona danych osobowych stanowi jedno z praw podstawowych UE (art. 8 ust. 1 Karty praw podstawowych UE i art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE) oraz wolność i prawo osobiste, chronione przez art. 51 Konstytucji. Zarazem reforma prawa ochrony danych osobowych ma na celu zapewnienie spójności stosowania regulacji z tego zakresu w całej UE. Tym samym, kwestie ochrony danych osobowych nie powinny być przedmiotem objaśnień prawnych dla przedsiębiorców, które mogą dotyczyć jedynie krajowych

przepisów regulujących działalność gospodarczą. Z drugiej zaś strony, Prezes UODO nie ma wyłączności na interpretację RODO, a pełni jedynie funkcje doradcze, opiniodawcze, edukacyjne, konsultacyjne i kontrolno-orzecznicze (art. 57 ust. 1 RODO) – organem uprawnionym do wydawania wytycznych, zaleceń i określania najlepszych praktyk jest tylko Europejska Rada Ochrony Danych (art. 70 ust. 1 RODO).

Zadania czekające Prezesa UODO będą niełatwe, także ze względu na coraz ściślejszy związek ochrony danych osobowych z innymi dziedzinami życia i gospodarki oraz regulującymi je przepisami. Dość powiedzieć, że sama uodzzp nowelizowała aż 43 inne ustawy, a ustawa z 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679<sup>40</sup>, przewiduje nowelizację aż 167 ustaw.

**SŁAWOMIR CZARNOW**  
Delegatura NIK w Białymstoku

<sup>38</sup> <<https://uodo.gov.pl/pl/138/672>>. Objasnienia prawne Ministra z 23.1.2019 dotyczyły dalszego gromadzenia danych osobowych osób ubiegających się o zatrudnienie u pracodawcy po zakończeniu rekrutacji <<https://mc.bip.gov.pl/objasnienia-prawne/objasnienia-prawne.html>>.

<sup>39</sup> <<https://uodo.gov.pl/pl/227/692>>

<sup>40</sup> Dz.U. poz. 730. Ustawa wchodzi w życie 4.5.2019.

**Słowa kluczowe:** organ ochrony danych osobowych, administracyjna kara pieniężna, postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, rozpatrywanie skarg, reforma ochrony danych osobowych

**Key words:** personal data protection body, administrative fine, administrative and court-administrative proceedings, investigation of complaints, reforming of personal data protection