

Małgorzata Szalewska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0003-0092-0125

szalewska@wp.pl

Postępowanie skargowe w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych

Zagadnienia wprowadzające

Jednym z kluczowych aspektów gwarancji skutecznej ochrony danych osobowych jest stworzenie odpowiednich mechanizmów prawnych dających osobie, której dane dotyczą, pewność realizacji jej praw. W zamyśle prawodawcy unijnego jednym z tych mechanizmów jest przyznanie takiej osobie prawa do wniesienia skargi do organu nadzorczego¹, z jednoczesnym zastrzeżeniem obowiązku każdego państwa członkowskiego, by za monitorowanie stosowania rozporządzenia odpowiadał co najmniej jeden niezależny organ publiczny w celu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem oraz ułatwiania swobodnego przepływu danych osobowych w Unii. Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych² na gruncie prawa polskiego organem tym jest prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej jako UODO)³. Pełni on funkcję: 1) organu właściwego w sprawie ochrony danych osobowych (art. 34 ust. 1 uodo), 2) organu nadzorczego w rozumieniu rozporządzenia (art. 34 ust. 2 uodo)⁴, 3) organu prowa-

¹ Por. art. 77 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L Nr 119), dalej jako rozporządzenie lub RODO.

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1781), dalej jako ustawa o ochronie danych osobowych lub uodo.

³ Prezes UODO *expressis verbis* stanowi organ nadzoru w rozumieniu rozporządzenia. Funkcje kontrolne nad przestrzeganiem przepisów o ochronie danych osobowych pełnią również inne organy publiczne, w tym m.in. prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Najwyższa Izba Kontroli czy Rzecznik Praw Obywatelskich.

⁴ Na temat pozycji organu nadzorczego zob. M. Abu Gholeh, *Pozycja ustrojowa organu nadzorczego ochrony danych osobowych na przykładzie Polski*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 4, s. 163 i nast., <http://dx.doi.org/10.15804/ppk.2019.04.09>.

dzącego postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych (art. 60 uodo). Jednocześnie ustawodawca polski w rozdziale VII uodo, zatytułowanym „Postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych”, uregulował wybrane zagadnienia proceduralne, odsyłając w pozostałym zakresie do stosowania kodeksu postępowania administracyjnego⁵ (art. 7 ust. 1 uodo). Prawodawca przesądził w ten sposób o administracyjnoprawnym trybie rozstrzygania spraw o naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, podporządkowanym kodeksowej regulacji jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Zrealizowana została w ten sposób autonomia proceduralna państwa członkowskiego Unii Europejskiej, będąca podstawą samodzielnego kreowania przez prawodawcę krajowego odpowiednich procedur służących realizacji unijnego prawa materialnego. Jednocześnie należy podkreślić, że autonomia proceduralna państwa członkowskiego nie może być obecnie postrzegana w sposób bezwzględny. Jest ona bowiem warunkowana wymogiem ekwiwalentności (równoważności) oraz skuteczności prawa unijnego, uznawanymi za jej merytoryczny element⁶ oraz zasadą bezpośredniego skutku, zgodnie z którą przepisy prawa wspólnotowego o określonej charakterystyce wywołują skutek bezpośredni, w tym również w zakresie zagadnień proceduralnych⁷. Oznacza to, że postępowanie o naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, prowadzone przez prezesa UODO, determinowane jest trzema poziomami przepisów prawa: przepisami proceduralnymi zawartymi w rozporządzeniu, przepisami proceduralnymi zawartymi w ustawie o ochronie danych osobowych oraz subsydiarnie, w zakresie nieuregulowanym we wcześniej wskazanych aktach prawnych, przepisami k.p.a. Celem dalszych rozważań jest ustalenie specyfiki postępowania uregulowanego w rozdziale VII uodo, ze szczególnym uwzględnieniem jego skargowego charakteru oraz odrębności determinowanych przepisami prawa unijnego⁸.

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 735, dalej jako k.p.a.

⁶ Por. K. Łuczak, *Wpływ kodeksu postępowania administracyjnego UE na zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 110–111; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 25.

⁷ Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 234 i nast.

⁸ Poza przedmiotem dalszych rozważań pozostają kwestie rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach ochrony danych osobowych przez inne organy administracji publicznej, takie jak np. prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów czy prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy skargi do organu nadzorczego

Jak słusznie zauważa Grzegorz Sibiga, w administracyjnoprawnej ochronie danych osobowych kluczowe znaczenie ma powiązanie prawa osoby fizycznej do ochrony jej danych osobowych z funkcjonowaniem organu administracyjnego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, który – posługując się prawnymi formami działania, właściwymi dla administracji publicznej – zapewni realizację tego prawa⁹. W obowiązującym porządku prawnym mechanizmem ochrony interesu prawnego osoby, której dane dotyczą, jest m.in. możliwość wniesienia skargi do organu nadzorczego, który to korzystając z przysługującego mu władztwa administracyjnego, uprawniony jest do rozstrzygnięcia „sporu” między osobą, której dane dotyczą, a administratorem lub podmiotem przetwarzającym te dane, poprzez zastosowanie odpowiednich środków prawnych. Podstawę materialnoprawną prawa do skargi do organu nadzorczego stanowi art. 77 ust. 1 RODO. Prawo to zostało przyznane osobie, której dane dotyczą. Oznacza to, że skarga, o której mowa w tym przepisie, nie może zostać wniesiona w interesie ogólnym (*actio popularis*) lub w celu ochrony praw innych osób. Przedmiotem skargi jest przetwarzanie danych osobowych skarżącego z naruszeniem przepisów rozporządzenia. Jak wynika z motywu 141 RODO, prawo do skargi jest determinowane naruszeniem uprawnień skarżącego wynikających z przepisów rozporządzenia. Będą to w szczególności prawa podmiotu, których dane dotyczą, uregulowane w rozdziale III RODO. W literaturze zwraca się jednak uwagę na możliwość objęcia skargą każdego naruszenia przepisów rozporządzenia, jeśli odnosi się ono do danych osobowych skarżącego¹⁰. Należy podzielić pogląd, że w zakresie naruszenia przepisów rozporządzenia mieścić się będą również naruszenia aktów delegowanych i wykonawczych przyjętych na jego mocy oraz przepisy państwa członkowskiego doprecyzowujące rozporządzenie¹¹. Wniosek taki wynika pośrednio z motywu 146 rozporządzenia, który odnosi się do prawa do odszkodowania, ale – wnioskując *a maiore ad minus* – należy przyjąć, że skoro wskazane naruszenia uznawane są za równoważne z naruszeniem rozporządzenia w odniesieniu do prawa do odszkodowania, to tym bardziej za takie należy je uznać, określając zakres przedmiotowy skargi do organu nadzorczego. Nie może z drugiej strony stanowić przedmiotu skargi jakiegokolwiek naruszenie przepisów

⁹ G. Sibiga, *Skarga do organu nadzorczego oraz jej rozpatrzenie według ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Postępowanie w przedmiocie skargi osoby, której dane dotyczą*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 4, s. 6.

¹⁰ R. Jay, *Guide to the General Data Protection Regulation, A Companion to Data Protection Law and Practice*, 4th edition, London 2017, s. 287, cyt. za G. Sibiga, op. cit., s. 7.

¹¹ J. Łuczak, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex.

rozporządzenia, jeżeli nie ma ono bezpośredniego związku z przetwarzaniem danych osobowych podmiotu skarżącego¹². Zostaje w ten sposób wyraźnie zaakcentowana podstawowa funkcja skargi do organu nadzorczego – funkcja ochronna i gwarancyjna. Należy jednocześnie podkreślić, że naruszenie prawa konstytuujące skargę do organu nadzorczego ma charakter subiektywny. Prawo do wniesienia skargi zostało bowiem powiązane z odczuciem osoby skarżącej, jej przekonaniem czy też uznaniem co do potencjalnego naruszenia. Wiążące ustalenie tej okoliczności stanowić będzie przedmiot postępowania wyjaśniającego organu nadzorczego.

Zakres podmiotowy skargi o naruszenie prawa ochrony danych osobowych wyznacza z jednej strony osoba skarżącego, a z drugiej podmiot, który w ocenie tegoż skarżącego dopuścił się naruszenia prawa w związku z przetwarzaniem jego danych osobowych. Jak już wcześniej wskazano, skarżącym może być wyłącznie osoba, której dane dotyczą. Ze względu na istotę danych osobowych oraz podmiotowy zakres ochrony udzielonej na mocy rozporządzenia, skarżącym będzie zawsze osoba fizyczna. Z kolei podmiotem, którego działania lub zaniechania są przedmiotem skargi, jest przede wszystkim administrator danych oraz podmiot przetwarzający dane (procesor). Może to być więc osoba fizyczna, osoba prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot.

Wszczęcie postępowania

Prawo do wniesienia skargi do organu nadzorczego jest prawem podmiotowym przysługującym osobie, której dane dotyczą. Skarga ta stanowi bezpośredni środek prawny ochrony indywidualnego interesu skarżącego¹³, pozostający w jego wyłącznej dyspozycji. Oznacza to, że uprawnionym do wniesienia skargi, a tym samym wszczęcia postępowania skargowego, jest osoba fizyczna, której dane dotyczą i która uważa, iż zostały naruszone przepisy prawa odnoszące się do ochrony tych danych, a samo postępowanie skargowe jest postępowaniem wszczynanym na wniosek. W ujęciu procesowym skarga stanowi podanie w rozumieniu art. 63 k.p.a. Zgodnie z przepisami k.p.a. skarga (podanie) powinna zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (art. 63 § 2 k.p.a.). Należy wskazać, że przepisy rozporządzenia oraz ustawy o ochronie danych osobowych nie określają żadnych dodatkowych wymogów formalnych co do treści skargi. Jednocześnie należy przyjąć, że ze względu na przedmiot sprawy żądanie o którym

¹² G. Sibiga, op. cit., s. 7.

¹³ M. Błażewski, [w:] M. Błażewski, J. Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, seria E-monografie Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 124, Wrocław 2018, s. 38.

mowa w art. 63 § 2 k.p.a., powinno wskazywać co najmniej podmiot, który w ocenie skarżącego dopuścił się naruszenia, sposób tego naruszenia oraz określenie działań, których domaga się wnoszący skargę (np. sprostowanie danych, usunięcie danych)¹⁴. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że sformułowanie żądania w sprawach wszczynanych na wniosek stanowi wyłączone uprawnienie strony i organ, do którego kierowane jest podanie, nie może we własnym zakresie żądania tego modyfikować¹⁵. Żądanie zawarte w skardze na naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych nie może natomiast dotyczyć nałożenia kary administracyjnej. Kara ta, stanowiąc bowiem sankcję administracyjną za naruszenie obowiązujących przepisów prawa, nakładana jest z urzędu przez organ administracji publicznej i pozostaje do wyłącznej dyspozycji tegoż organu. Skarżący nie może domagać się również ustalenia przez organ na jego rzecz odszkodowania, gdyż zgodnie z art. 93 uodo w związku z art. 82 RODO do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych zastrzeżona została droga sądowa.

Wszczęcie postępowania administracyjnego zainicjowanego skargą następuje od dnia doręczenia organowi skargi, chyba że skarga nie spełnia wymogów formalnych podania, a wnioskodawca nie usunął braków w terminie wskazanym przez organ. Zgodnie z art. 61a k.p.a. organ, do którego wpłynęła skarga (prezes UODO), odmawia wszczęcia postępowania, gdy skarga została wniesiona przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte¹⁶. Oznacza to, że organ odmówi wszczęcia postępowania w trybie wnioskowym m.in. w przypadku, gdy skarga zostanie wniesiona przez osobę, której nie dotyczą dane przetwarzane niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z art. 57 ust. 4 RODO organ nadzorczy może odmówić podjęcia żądanych działań, jeżeli żądanie jest w sposób oczywisty nieuzasadnione lub nadmierne, w szczególności ze względu na swą powtarzalność. Autorka niniejszego artykułu uważa, że okoliczność wskazana w tym przepisie stanowić będzie inną uzasadnioną przyczynę niemożności wszczęcia postępowania, o której mowa w art. 61a ust. 1 k.p.a.

Odmowa wszczęcia postępowania na wniosek następuje w formie postanowienia, na które zgodnie z art. 7 ust. 3 uodo nie przysługuje zażalenie. Przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 61a ust. 2 k.p.a. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania jest natomiast zaskarżalne do sądu administracyjnego, co wynika wprost z art. 7 ust. 4 uodo.

Wszczęcie postępowania administracyjnego przed prezesem UODO pociąga za sobą obowiązek zawiadomienia o tym postępowaniu wszystkich jego stron. Nie ulega wątpliwości, że status strony w postępowaniu będzie posiadał

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 26 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 554/20, CBOSA.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 905/15, CBOSA.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1542/20, CBOSA.

administrator lub inny podmiot, wobec którego sformułowano zarzuty naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych.

Udział organizacji społecznej w postępowaniu

W celu zwiększenia skuteczności indywidualnej ochrony osób, których dane dotyczą, przed naruszeniem przepisów o ochronie danych, zarówno prawodawca unijny, jak i krajowy w istotny sposób zmodyfikował udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym przed prezesem UODO. Na poziomie RODO wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym osoba, której dane dotyczą, ma prawo umocować podmiot, organizację lub zrzeszenie do wniesienia w jej imieniu skargi oraz wykonywania w jej imieniu praw, o których mowa w art. 77 RODO. Należy w związku z tym przyjąć, że na mocy przepisów RODO rozszerzony został, określony w art. 33 ust. 1 k.p.a., katalog podmiotów posiadających zdolność bycia pełnomocnikiem procesowym w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie bowiem z tym przepisem w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a., pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. W przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawach skarg, o których mowa w art. 77 RODO, skarżący (wnioskodawca) może udzielić pełnomocnictwa podmiotom, o których mowa w art. 80 ust. 1 RODO. Zgodnie z tym przepisem umocowanym do reprezentowania skarżącego może być podmiot, organizacja lub zrzeszenie, które spełnia łącznie następujące warunki: 1) nie ma charakteru zarobkowego, 2) zostało należycie ustanowione zgodnie z prawem państwa członkowskiego, 3) ma cele statutowe leżące w interesie publicznym, 4) działa w dziedzinie ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą, w związku z ochroną ich danych osobowych¹⁷.

Zagadnienie udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym zainicjowanym skargą, o której mowa w art. 77 RODO, uregulowane zostało również w ustawie o ochronie danych osobowych. Zgodnie z art. 61 uodo organizacja społeczna, o której mowa w art. 31 § 1 k.p.a., może również występować w postępowaniu za zgodą osoby, której dane dotyczą, w jej imieniu i na jej rzecz. Sensu regulacji zawartej w tym przepisie nie można upatrywać w powieleniu rozwiązań przyjętych na gruncie art. 80 ust. 1 RODO. Przyjmując założenie racjonalnego ustawodawcy oraz zasadę bezpośredniego stosowania w porządku krajowym przepisów rozporządzeń unijnych, należy dokonać takiej wykładni art. 61 uodo, w wyniku której uchwycona zostanie różnica przyjętych rozwiązań, przy jednoczesnej zgodności regulacji krajowej z treścią rozporządzenia. Realizując te założenia – w ocenie autorki niniejszego artyku-

¹⁷ J. Łuczak, *Komentarz do art. 80*, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), op. cit.

lu – należy przyjąć, że istota treści art. 61 uodo odnosi się do trzech kwestii: 1) rozszerzenia katalogu podmiotów działających w imieniu i na rzecz osoby której dane dotyczą, 2) uproszczonej formy umocowania tych podmiotów, 3) odwołania się do ogólnych uprawnień organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym, kształtowanych przepisami k.p.a. Określając krąg podmiotów uprawnionych do działania w imieniu i na rzecz osób, których dane dotyczą, na podstawie ich zgody, ustawodawca *expressis verbis* odwołał się do kategorii organizacji społecznej, o której mowa w art. 31 § 1 k.p.a. Zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., pod pojęciem organizacji społecznej rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Ponadto art. 31 § 1 k.p.a. dookreśla legitymację organizacji społecznej w zakresie uprawnień kształtowanych tym przepisem, poprzez wprowadzenie wymogu uzasadnienia podjętych działań celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny, przy czym wymogi te muszą być spełnione łącznie. Tak ukształtowana legitymacja organizacji społecznej do występowania w imieniu i na rzecz osób, których dane dotyczą, w istotny sposób odbiega od rozwiązań przyjętych w art. 80 ust. 1 RODO. W szczególności na gruncie prawa krajowego nie został wprost sformułowany wymóg niezarobkowego charakteru takiej organizacji oraz wymóg działania w dziedzinie ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą, w związku z ochroną ich danych osobowych. Ustawodawca krajowy odstąpił również od sformalizowanego wymogu udzielenia organizacji pełnomocnictwa na rzecz wyrażenia zgody na działanie organizacji społecznej w imieniu i na rzecz skarżącego. Brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za utożsamieniem zgody, o której mowa w art. 61 uodo, z pełnomocnictwem w rozumieniu art. 33 k.p.a. W szczególności brak jest podstaw do żądania przez organ sporządzonego w formie pisemnej lub elektronicznej dokumentu zawierającego zgodę czy żądania urzędowo uwierzytelnionej kopii takowego dokumentu. Szczególnie istotnym elementem treści art. 61 uodo jest odwołanie się ustawodawcy do rozwiązań dotyczących udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przyjętych w k.p.a. Wskazanie przez ustawodawcę, że organizacja, o której mowa w art. 31 § 1 k.p.a., może również (!) występować w postępowaniu za zgodą osoby, której dane dotyczą, w jej imieniu i na jej rzecz, w sposób jednoznaczny przesądza, iż wolą ustawodawcy było rozszerzenie uprawnień organizacji społecznej w tym postępowaniu względem uprawnień wynikających z przepisów k.p.a., przy jednoczesnej pełnej akceptacji tych form uczestnictwa organizacji społecznej, które uregulowane są w k.p.a. Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. We wskazanych przypadkach organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu administracyjnym

jako podmiot na prawach strony, reprezentując w tych postępowaniach interes publiczny. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że uwzględnienie przez organ administracyjny żądania organizacji społecznej wszczęcia postępowania administracyjnego powoduje wszczęcie tego postępowania przez organ z urzędu (art. 31 § 2 k.p.a.). W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że w związku z tym żądanie przez organizację społeczną wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby może co do zasady dotyczyć wyłącznie spraw, które mogą zostać wszczęte z urzędu¹⁸, a do takich nie zalicza się analizowanego postępowania skargowego. W przypadku wystąpienia szczególnie ważnego interesu strony organ może skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 61 § 2 k.p.a. i wszcząć z urzędu postępowanie. W tym przypadku organ zobowiązany jest uzyskać w toku postępowania zgodę strony na jego prowadzenie, a w razie nieuzyskania zgody postępowanie umorzyć.

Ponadto zgodnie z art. 31 § 5 k.p.a. organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

Postępowanie wyjaśniające

Model postępowania wyjaśniającego w sprawie rozpatrzenia skargi osoby fizycznej na naruszenie zasad przetwarzania danych osobowych podporządkowany jest ogólnym zasadom jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w tym w szczególności zasadzie prawdy obiektywnej i zasadzie oficjalności. Z zasad tych wynika bezpośrednio obowiązek organu administracji publicznej (prezes UODO) do podejmowania z urzędu wszelkich czynności procesowych zmierzających do wszechstronnego i wnikliwego ustalenia stanu faktycznego oraz właściwego zastosowania obowiązujących norm prawnych. To po stronie organu administracji publicznej jest inicjatywa w podejmowaniu odpowiednich i właściwych środków dowodowych. Organ ponadto zobowiązany jest prowadzić postępowanie w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, realizując tą zasadę, organ zobowiązany jest przede wszystkim dokładnie wyjaśnić okoliczności sprawy, konkretnie ustosunkować się do żądań i twierdzeń strony skarżącej oraz uwzględnić w decyzji zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes strony skarżącej¹⁹.

¹⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 215.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1874/20, CBOSA.

W celu pełnej realizacji zasady prawdy obiektywnej ustawa o ochronie danych osobowych dopuszcza możliwość przeprowadzenia w toku postępowania administracyjnego dodatkowego postępowania kontrolnego. Jak wynika z treści art. 68 ust. 1 uodo, postępowanie kontrolne ma charakter subsydiarny i determinowane jest koniecznością uzupełnienia dowodów. Rozwiązanie to stanowi dodatkową procesową gwarancję uprawnień organu nadzorczego określonych w RODO. Zgodnie z tym aktem każdemu organowi nadzorczemu przysługują wymienione w art. 58 ust. 1 RODO uprawnienia w zakresie prowadzonych postępowań, w tym uzyskiwanie od administratora i podmiotu przetwarzającego dostępu do wszelkich danych osobowych i wszelkich informacji niezbędnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań oraz uzyskiwanie dostępu do wszystkich pomieszczeń administratora i podmiotu przetwarzającego, w tym do sprzętu i środków służących do przetwarzania danych, zgodnie z procedurami określonymi w prawie unijnym lub w prawie państwa członkowskiego. Na uwagę zasługuje fakt, że postępowanie kontrolne, o którym mowa w art. 68 ust. 1 uodo, stanowi odrębne postępowanie administracyjne, uregulowane w rozdziale 9 uodo, do którego nie stosuje się przepisów k.p.a.

Specyfika postępowania administracyjnego zainicjowanego skargą zainteresowanego podmiotu na naruszenie zasad przetwarzania danych osobowych wymaga odpowiedniego wyważenia interesów stron tegoż postępowania, tj. skarżącego i administratora danych, w szczególności w sferze bezpieczeństwa informacyjnego. Dlatego też ustawodawca w art. 58 uodo przyznał stronom prawo zastrzeżenia informacji, dokumentów lub ich części zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa, przedstawianych prezesowi UODO. Zastrzeżenie to jest skuteczne i wiążące od momentu jego złożenia. Przyjęcie zasady bezpośredniej skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie pozbawia prezesa UODO kompetencji w zakresie merytorycznej oceny zastrzeżenia. Zgodnie art. 58 ust. 3 uodo prezes UODO może uchylić zastrzeżenie w drodze decyzji, jeżeli uzna, że informacje, dokumenty lub ich części nie spełniają przesłanek do objęcia ich tajemnicą przedsiębiorstwa. Przesłanki te, w ocenie autorki, należy analizować w oparciu o legalną definicję tajemnicy przedsiębiorstwa zawartą w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów²⁰ w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²¹. Zgodnie z tym przepisem przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczegól-

²⁰ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r., poz. 275), dalej uokik lub ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

²¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r., poz. 1913).

nym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności²². Potrzeba ochrony tajemnicy przedsiębiorcy uzasadnia ponadto przyznanie przedsiębiorcy, będącemu stroną postępowania administracyjnego, uprawnienia do złożenia wniosku o ograniczenie wglądu do akt dla stron postępowania. O odmowie umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów rozstrzyga organ prowadzący postępowanie w drodze postanowienia, na które zgodnie z art. 7 ust. 3 uodo nie przysługuje zażalenie. Prezes UODO wydaje przedmiotowe postanowienie w przypadku, gdy udostępnienie informacji i dokumentów grozi ujawnieniem tajemnic prawnie chronionych albo ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jeżeli o ograniczenie wglądu do akt dla stron postępowania wnosi przedsiębiorca, od którego informacja pochodzi.

Instrumentem procesowym służącym z kolei zabezpieczeniu interesów skarżącego jest czasowe ograniczenie przetwarzania danych osobowych. Zabezpieczenie to udzielane jest na czas trwania postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy: 1) w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, 2) dalsze przetwarzanie danych osobowych może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki, 3) ograniczenie przetwarzania danych ma na celu zapobieżenia tym skutkom. O ograniczeniu przetwarzania danych osobowych rozstrzyga prezes UODO w formie postanowienia, przy czym kompetencja w tym zakresie oparta jest na uznaniu administracyjnym. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zobowiązanie do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, o którym mowa w art. 70 uodo, „charakteryzowane jest jako uprawnienie o szczególnym, zabezpieczającym charakterze, wywołujące skutki w ograniczonym czasowo zakresie, służące do doraźnej i natychmiastowej interwencji w sytuacji realnego zagrożenia wystąpienia poważnych i trudnych do usunięcia skutków w następstwie dalszego przetwarzania danych osobowych z naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych”²³. Celem postanowienia zabezpieczającego jest prewencja, zapobieżenie sytuacji, w której – mimo powzięcia przez organ nadzorczy prowadzący postępowanie uzasadnionego przypuszczenia, że trwające przetwarzanie danych ma miejsce z naruszeniem przepisów o ich ochronie – przetwarzanie to

²² Szerzej na temat tajemnicy przedsiębiorstwa zob.: S. Hoc, *Nowe prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 94 i nast.; M. Kolečki, J.E. Nowicki, *Tajemnica przedsiębiorstwa*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2018, nr 2, s. 21 i nast.

²³ Postanowienie WSA w Warszawie z 16 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 979/20, CBOSA.

będzie kontynuowane, pomimo przewidywanych poważnych i względnie trwałych skutków naruszenia²⁴.

Termin załatwienia sprawy

Jednym z istotnych determinantów skuteczności środków ochrony prawnej jest szybkość ich zastosowania. W przypadku środków prawnych o charakterze korygującym szczególnie istotna jest zbieżność czasowa między dopuszczeniem się naruszenia prawa a podjęciem przez odpowiednią instytucję działań niwelujących to naruszenie lub stanowiących sankcję za naruszenie. Na gruncie postępowania administracyjnego idea ta znajduje odzwierciedlenie w zasadzie szybkości postępowania, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Instrumentami realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego są, określone w art. 35 k.p.a. terminy załatwienia sprawy administracyjnej. Zgodnie z tym przepisem sprawy administracyjne powinny być załatwiane niezwłocznie, a gdy ich załatwienie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego – nie później niż w terminie miesiąca, chyba że sprawa jest szczególnie skomplikowana, gdyż wówczas termin maksymalny załatwienia sprawy wynosi dwa miesiące. Zgodnie z art. 35 § 4 k.p.a. przepisy szczególne mogą określać inne terminy załatwienia sprawy. W przypadku postępowania w sprawie skargi na naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych powstaje pytanie, czy takim przepisem szczególnym jest art. 78 ust. 2 RODO. Zgodnie z tym przepisem osoba, której dane dotyczą ma prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem, jeżeli organ nadzorczy nie rozpatrzył skargi lub nie poinformował osoby, której dane dotyczą, w terminie trzech miesięcy o postępach lub efektach rozpatrywania skargi wniesionej zgodnie z art. 77 RODO. Uprawnienie określone w przytoczonym przepisie stanowi jeden z istotnych elementów, zagrożonego przez prawodawcę unijnego, prawa do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko organowi nadzorczemu. Prawo to zostało przyznane osobie, której dane dotyczą, jako gwarancja skutecznej ochrony praw określonych w rozporządzeniu. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wskazany w tym przepisie termin trzech miesięcy stanowi termin, o którym mowa w art. 35 § 4 k.p.a., tj. termin załatwienia sprawy²⁵. Pogląd taki wyrażają również m.in. Grzegorz Sibiga²⁶ i Paweł Fajgielski²⁷.

²⁴ I. Bogucka, [w:] D. Lubasz (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex, komentarz do art. 70 uodo.

²⁵ Por. wyrok WSA z 5 marca 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 617/20, CBOSA.

²⁶ G. Sibiga, op. cit., s. 12.

²⁷ P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 631.

Autorka niniejszego artykułu uważa, że stanowisko to jest błędne. Przepis art. 78 RODO odnosi się do instytucji sądowej kontroli działalności organów nadzorczych, podejmowanej w związku z wniesieniem skargi przez podmiot, którego dane dotyczą. Określony w tym przepisie termin ma charakter gwarancyjny i determinuje prawo osoby, której dane dotyczą do skorzystania ze środków ochrony sądowej wobec opieszałości organów nadzoru. Nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia dla przyjęcia, że termin ten modyfikuje ogólne terminy załatwienia sprawy administracyjnej określone w k.p.a., tym bardziej iż dotyczy on tylko jednego z uczestników tego postępowania, tj. skarżącego. Przepis ten w żadnym stopniu nie odnosi się do pozostałych stron tegoż postępowania (np. administratora danych), którzy mogą być zainteresowani szybkim zakończeniem postępowania administracyjnego, np. w związku z wydaniem postanowienia ograniczającego przetwarzanie danych. Ponadto przyjęcie, że z treści art. 78 ust. 2 RODO wynika odmienny od kodeksowego termin załatwienia sprawy oznaczałoby, że dopiero po upływie tego terminu stronom przysługuje prawo do skorzystania z administracyjnych środków zwalczania bezczynności organu, czyli ponaglenia. Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych. Z kolei art. 78 ust. 2 RODO wyraźnie wskazuje, że gwarantowane w tym przepisie prawo do sądowej ochrony przed opieszałością organów nadzoru przysługuje bez uszczerbku dla innych administracyjnoprawnych środków ochrony. Dlatego brak jest przepisów szczególnych, w rozumieniu art. 35 § 4 k.p.a., regulujących termin załatwienia sprawy administracyjnej, zainicjowanej skargą osoby, której dane dotyczą. Oznacza to, że prezes UODO powinien rozstrzygnąć tę sprawę niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca, a gdy jest ona szczególnie skomplikowana – nie później niż w terminie 2 miesięcy. Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 68 ust. 2 uodo do terminu załatwienia sprawy nie wlicza się okresu postępowania kontrolnego, o którym mowa w art. 68 ust. 1 uodo. W przypadku niezakończoności sprawy we wskazanym terminie na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek informacyjny określony w art. 36 k.p.a. i art. 62 uodo. Zgodnie z tymi przepisami o każdym przypadku niezakończoności sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, a także zobowiązany jest poinformować strony o stanie sprawy i przeprowadzonych w jej toku czynnościach. Obowiązek ten odnosi się do wszystkich stron postępowania, a nie tylko do skarżącego, który postępowanie to zainicjował.

Sposoby rozstrzygnięcia sprawy

Przyjęcie przez ustawodawcę krajowego administracyjnoprawnego trybu rozpatrywania skarg na naruszenie prawa w zakresie przetwarzania danych osobowych, poprzez odwołanie się do przepisów k.p.a., przesądza o formie decyzji administracyjnej, jako aktu rozstrzygającego sprawę administracyjną, zainicjowaną tą skargą. Zgodnie z ogólnymi zasadami rozstrzygania spraw administracyjnych w trybie przepisów k.p.a., decyzje administracyjne rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Oznacza to, że co do zasady każde postępowanie administracyjne kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, przy czym decyzja ta może rozstrzygać sprawę administracyjną, będącą przedmiotem postępowania co do jej istoty (decyzja merytoryczna) lub w inny sposób zakończyć postępowanie sprawie (decyzja formalna). Decyzja administracyjna jest aktem stosowania prawa. Stanowi ona „władcze działanie prawne organu administracji skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawych”²⁸. Merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej odnosi się do jej przedmiotu, który w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek strony wyznaczony jest treścią żądania skierowanego do organu administracji publicznej. Przedmiotem analizowanego postępowania jest żądanie ochrony praw podmiotu, którego dane są przetwarzane, przed naruszenie przepisów prawa w zakresie przetwarzania danych osobowych skarżącego. Oznacza to, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, w której toczy się postępowanie, odnosić się będzie do zasadności skargi. Okolicznością faktyczną, determinującą to rozstrzygnięcie, będzie stwierdzenie przez organ prowadzący postępowanie, zaistnienia naruszenia prawa. W przypadku stwierdzenia przez organ, że doszło do naruszenia prawa, organ uznaje skargę za zasadną i jednocześnie rozstrzyga o żądaniach skarżącego w zakresie działań zmierzających do usunięcia naruszenia prawa. Zgodnie z art. 58 ust. 2 lit. c RODO każdemu organowi nadzorczemu przysługuje uprawnienie do nakazania administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu spełnienia żądania osoby, której dane dotyczą, wynikającego z praw przysługujących jej na mocy rozporządzenia. Jednocześnie niezależnie od żądania skarżącego, prezesowi UODO – jako organowi nadzorczemu w rozumieniu RODO – przysługują pozostałe uprawnienia naprawcze określone w art. 58 ust. 2 RODO. Oznacza to, że niezależnie od żądania skarżącego organ, rozstrzygając sprawę zainicjowaną skargą osoby, której dane dotyczą, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa ochrony danych osobowych, może z urzędu zastosować środki naprawcze, takie jak: 1) udzielenie upomnienia administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu, 2) nakazanie administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dostosowa-

²⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 195.

nia operacji przetwarzania do przepisów niniejszego rozporządzenia, a w stosownych przypadkach wskazanie sposobu i terminu, 3) nakazanie administratorowi zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych, 4) wprowadzanie czasowego lub całkowitego ograniczenia przetwarzania, w tym zakazu przetwarzania, 5) nakazanie na mocy art. 16, 17 i 18 RODO sprostowania lub usunięcia danych osobowych lub ograniczenia ich przetwarzania oraz nakazanie na mocy art. 17 ust. 2 i art. 19 RODO powiadomienia o tych czynnościach odbiorców, którym dane osobowe ujawniono, 6) nakazanie zawieszenia przepływu danych do odbiorcy w państwie trzecim lub do organizacji międzynarodowej. Szczególnym uprawnieniem organu nadzorczego, rozstrzygającego skargę podmiotu, którego dane dotyczą, jest możliwość zastosowania wobec administratora danych lub podmiotu przetwarzającego dane, administracyjnej kary pieniężnej. Kara ta może zostać nałożona niezależnie od innych środków naprawczych, podjętych przez organ na podstawie art. 58 ust. 2 RODO. Zgodnie z art. 83 ust. 2 RODO administracyjne kary pieniężne nakłada się, zależnie od okoliczności każdego indywidualnego przypadku, oprócz lub zamiast środków, o których mowa w art. 58 ust. 2 lit. a–h oraz j RODO, rozważając w każdej konkretnej sprawie okoliczności określone w art. 83 ust. 2 lit. a–k RODO. Nie powinno budzić wątpliwości, że nałożenie administracyjnej kary pieniężnej następuje z urzędu i nie stanowi rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku (skargi) podmiotu, którego dane dotyczą. Oznacza to, że zakres rozstrzygania organu prowadzącego postępowanie w sprawie skargi, podmiotu którego dane dotyczą, na naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych jest znaczenie szerszy aniżeli tylko rozstrzygnięcie w przedmiocie samej skargi. Na rozstrzygnięcie to składają się będą zarówno elementy charakterystyczne dla postępowań prowadzonych na wniosek strony (rozstrzygnięcie o prawach strony), jak i elementy charakterystyczne dla postępowań prowadzonych z urzędu (nałożenie obowiązku, zastosowanie kary administracyjnej).

W przypadku stwierdzenia przez organ prowadzący postępowanie, że nie doszło do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, organ wydaje decyzję merytoryczną, uznając skargę za bezzasadną. W szczególności okoliczność stwierdzenia braku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych nie powinna być traktowana jako przejaw bezprzedmiotowości postępowania uzasadniający jego umorzenie, na podstawie art. 105 k.p.a.²⁹ Z bezprzedmiotowością postępowania, skutkującą jego umorzeniem na podstawie art. 105 k.p.a., będziemy mieli do czynienia natomiast np. w przypadku cofnięcia skargi. Decyzja umarzająca postępowanie kończy je, nie rozstrzygając merytorycznie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania.

²⁹ Odmienne WSA w Warszawie w wyroku z 29 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2022/19, CBOSA.

Decyzja prezesa UODO kończąca postępowanie w sprawie skargi podmiotu, którego dane dotyczą, jest decyzją ostateczną. Zgodnie z art. 7 ust. 2 uodo postępowanie przed prezesem UODO jest jednoinstancyjne, co oznacza, że od wydanych decyzji nie przysługuje odwołanie czy wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy. Od decyzji tej przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Postępowanie uregulowane w rozdziale VII uodo nie stanowi jedynego postępowania administracyjnego, które inicjowane jest w związku z zarzutem naruszenia zasad ochrony danych osobowych. W doktrynie i judykaturze coraz częściej podejmowany jest problem korelacji ochrony danych osobowych z ochroną konkurencji czy ochroną konsumentów. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w modelu funkcjonowania przedsiębiorstw w gospodarce cyfrowej, gdzie dane osobowe stają się swoistego rodzaju walutą³⁰. Naruszenie zasad ochrony danych osobowych w konkretnych przypadkach może być w szczególności kwalifikowane jako naruszenie praw konsumentów³¹, w tym naruszenie zbiorowych interesów konsumentów³², nieuczciwa praktyka rynkowa³³, nadużywanie pozycji dominującej³⁴, czy stosowanie niedozwolonych

³⁰ Por. J. Zygmuntowski, B. Wawrzyniak, *Ekonomiczna wartość danych a ochrona użytkowników – konsumentów na cyfrowych platformach*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 7, s. 131 i nast., M. Kulesza, *Odplatny charakter „darmowych” usług Facebooka*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 4, s. 100 i nast.

³¹ Np. w zakresie naruszenia obowiązku informacyjnego względem konsumentów – art. 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 287).

³² Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 2 i 3 uokik przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności: naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji oraz nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji;

³³ Praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2070). Decyzją z dnia 29 listopada 2018 r. AGCM (włoski odpowiednik UOKiK) nałożył na Facebook 10 mln euro kary za naruszenie interesów konsumentów, polegające na braku rzetelnej informacji, że dane przekazywane przez użytkowników serwisu będą wykorzystywane w celach komercyjnych, wykraczających poza użytkowanie serwisu społecznościowego, a „twierdzenie o darmowości serwisu nie pozwalało konsumentowi zrozumieć, że przedsiębiorca będzie wykorzystywał dane użytkownika jako wynagrodzenie, wykonując zamiar komercyjny” – decyzja w języku włoskim dostępna pod adresem: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS11112_scorr_sanx.pdf. Decyzją z 9 lutego 2021 r. AGCM nałożył na Facebook 7 mln euro kary za nieskorygowanie praktyk handlowych w związku z decyzją z 29 listopada 2018 r. Decyzja w języku włoskim dostępna pod adresem: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/IP330_chiusura.pdf.

³⁴ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „stosowanie przez platformy internetowe postanowień regulaminów lub polityk prywatności, które wprowadzają konsumentów w błąd, co do odpłatności usługi i zakresu przetwarzania jego danych, mogłoby stanowić nadużycie w rozumieniu art. 9 ust. 2 pkt 6 uokik. W tym przypadku nadużycie polegałoby na narzuceniu konsumentom uciążliwych warunków umów przez platformę internetową, które przynoszą jej nieuzasadnione korzyści” – I. Małobęcka, *Prawna ochrona konsumenta w sieci na przykładzie zagadnienia*

postanowień umownych³⁵. Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów organem właściwym do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach naruszenia zasad ochrony danych osobowych kwalifikowanych jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, nadużycie pozycji dominującej, czy stosowanie niedozwolonych postanowień umownych jest prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rozstrzygnięcia te podejmowane są w toku odrębnych postępowań, stanowiących odpowiednio postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 100 i nast. uokik), postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (art. 86 i nast. uokik), postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (art. 99a i nast. uokik).

Wnioski końcowe

W polskim systemie prawnym postępowanie w sprawie skargi osoby fizycznej na niezgodne z prawem przetwarzanie jej danych osobowych stanowi klasyczną konstrukcję jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, podporządkowanego reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie postępowanie to, ze względu na swój specyficzny cel, jakim jest ochrona interesu indywidualnego jednostki, w związku z realizacją jej prawa podstawowego z jednoczesną realizacją funkcji nadzorczych organu administracji publicznej, charakteryzuje się pewnymi specyficznymi elementami. Przede wszystkim postępowanie to stanowi swoistego rodzaju hybrydę postępowania prowadzonego na wniosek strony oraz postępowania prowadzonego z urzędu, co jest szczególnie widoczne w treści rozstrzygnięcia uwzględniającego skargę. Specyfiką tego postępowania jest również wielopoziomowość norm proceduralnych, w tym w szczególności konieczność zastosowania norm proceduralnych pochodzenia unijnego. Pozwala to przyjąć, że postępowanie w sprawie skargi na naruszenie prawa ochrony danych osobowych może zostać zakwalifikowane jako postępowanie administracyjne zintegrowane z prawem Unii Europejskiej, rozumiane jako determinowany unijnym prawem formalnym

darmowych usług platform internetowych, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 3, s. 41. Decyzją z dnia 6 lutego 2019 r. B6-22/16 Bundeskartellamt (niemiecki odpowiednik UOKiK) uznał, że zakres, w jakim Facebook gromadzi, łączy i wykorzystuje dane w kontaktach użytkowników, stanowi nadużycie pozycji dominującej. Decyzja w języku angielskim dostępna pod adresem: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Zob. też I. Małobęcka-Szwast, *Naruszenie prawa ochrony danych osobowych jako nadużycie pozycji dominującej? Postępowanie Bundeskartellamt przeciwko Facebookowi*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 8, s. 139 i nast.

³⁵ Zgodnie z art. 385¹ k.c. za niedozwolone postanowienia umowne uznaje się postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy.

zespół czynności procesowych podejmowanych przez organy administracyjne i inne podmioty w celu doprowadzenia do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w formie wiążącej, zewnętrznej czynności o charakterze administracyjno-prawnym³⁶.

Wykaz literatury

- Abu Gholeh M., *Pozycja ustrojowa organu nadzorczego ochrony danych osobowych na przykładzie Polski*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 4.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Błażewski M., Behr J., *Środki prawne ochrony danych osobowych*, seria E-monografie Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 124, Wyd. UW, Wrocław 2018.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Hoc S., *Nowe prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1.
- Jay R., *Guide to the General Data Protection Regulation, A Companion to Data Protection Law and Practice*, 4th edition, London 2017.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kołecki M., Nowicki J.E., *Tajemnica przedsiębiorstwa*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2018, nr 2.
- Kulesza M., *Odpłatny charakter „darmowych” usług Facebooka*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 4.
- Lubasz D. (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Łuczak J., [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Łuczak K., *Wpływ kodeksu postępowania administracyjnego UE na zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Inst. Wydaw. EuroPrawo, Warszawa 2017.
- Małobęcka I., *Prawna ochrona konsumenta w sieci na przykładzie zagadnienia darmowych usług platform internetowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 3.
- Małobęcka-Szwast I., *Naruszenie prawa ochrony danych osobowych jako nadużycie pozycji dominującej? Postępowanie Bundeskartellamt przeciwko Facebookowi*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 8.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2013.
- Sibiga G., *Skarga do organu nadzorczego oraz jej rozpatrzenie według ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Postępowanie w przedmiocie skargi osoby, której dane dotyczą*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 4.

³⁶ M. Wilbrandt-Gotowicz, op. cit., s. 294.

Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Zygmuntowski J.J., Wawrzyniak B., *Ekonomiczna wartość danych a ochrona użytkowników – konsumentów na cyfrowych platformach*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 7.

Summary

Complaint procedure for breach of data protection legislation

Keywords: administrative proceedings, data protection, GDPR, complaint.

The procedure of complaint about infringement of provisions on the protection of personal data is a jurisdictional administrative procedure aimed at protecting the individual rights of the complainant, by resolving their complaint about the infringement of the law and by taking remedial measures by the competent authority which remedy the effects of the infringement both concerning the legal situation of the complainant and the public interest.

This study aims to present the key elements of the jurisdictional administrative procedure, regulated in Chapter VII of the uodo, which allows determining its specificity and possible distinctions.

The shape of the proceedings in question is fundamentally influenced by the co-application of EU and national procedural norms, including the subsidiary application of the Code of Administrative Procedure. The procedure shaped in this way corresponds to the model of classic administrative proceedings with clearly marked distinct features determined by the implementation of the substantive law on personal data protection, which is particularly visible in the way the administrative case is settled.