

**Martyna Wilbrandt-Gotowicz**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0003-1527-0305

m.gotowicz@uksw.edu.pl

## **Problemy ochrony danych osobowych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych**

### **Wprowadzenie**

Wymogi ustanowione od 25 maja 2018 r. przez ogólne rozporządzenie o ochronie danych<sup>1</sup> wprowadziły nową rzeczywistość prawną w wymiarze prawa do ochrony danych osobowych jako jednego z informacyjnych praw podmiotowych<sup>2</sup>. Organem nadzorczym odpowiedzialnym m.in. za rozpatrywanie skarg dotyczących naruszeń praw osób w związku z przetwarzaniem ich danych i nakładaniem środków zaradczych oraz kar pieniężnych stał się Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej jako PUODO), który zastąpił Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. System realizacji gwarancji wynikających z tego aktu oparto na krajowych środkach prawnych, co odpowiada zasadzie autonomii proceduralnej państw członkowskich. W zależności od zakresu potencjalnych naruszeń współtworzą go sądy administracyjne (sprawy sądowoadministracyjne) i powszechne (sprawy cywilne i karne).

Sądy administracyjne, zgodnie z zakresem właściwości wynikającym z art. 184 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup>, art. 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>4</sup> w zw. z przepisami ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie PE 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 119, s. 1), dalej jako RODO.

<sup>2</sup> Na ten temat szerzej zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 44 i nast.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej jako p.p.s.a.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781, dalej jako u.o.d.o.

rozpoznają przede wszystkim skargi na decyzje i niektóre postanowienia PUODO, jak również dotyczące bezczynności bądź przewlekłego prowadzenia postępowania. Poza ich kognicją pozostają natomiast sprawy niemieszczące się w zakresie kontroli działalności administracji publicznej ani niepowierzone tym sądom na mocy przepisów szczególnych (a tym samym należące do właściwości sądów powszechnych zgodnie z klauzulą wyrażoną w art. 177 Konstytucji).

Upływ czteroletniego okresu stosowania przepisów RODO predysponuje do analizy problemów prawnych, związanych z ochroną danych, które ujawniły się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Dotyczą one zarówno kwestii proceduralnych, wynikających ze stosowania przepisów szczególnych różnej rangi (u.o.d.o., RODO) oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>, jak i zagadnień materialnoprawnych. W celu identyfikacji, opisu i oceny wspomnianych kwestii dokonano przeglądu orzecznictwa dostępnego w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod kątem odniesień ich uzasadnień do przepisów o ochronie danych. Za okres od 25 maja 2018 r. do 30 czerwca 2022 r. baza wskazała 860 takich orzeczeń. Analiza uzyskanego materiału dowiodła, iż wśród podnoszonych w skardze, skardze kasacyjnej czy orzeczeniach kwestii można wyróżnić m.in. takie, które obejmują relacje między RODO a unormowaniami krajowymi, dyrektywy wykładni przepisów RODO, zakres kompetencji PUODO jako organu nadzorczego, formy jego działania czy też zakres obowiązków administratorów danych oraz uprawnień podmiotów, których dane są przetwarzane.

Celem opracowania jest zatem przedstawienie najważniejszych problemów prawnych, które ujawniły się w orzecznictwie sądów administracyjnych w związku z kontrolą działalności PUODO. Dotyczą one zarówno sposobu wykładni i zastosowania przepisów RODO, uzupełnianych w odpowiednim zakresie unormowaniami krajowymi, jak i specyfiki postępowania jurysdykcyjnego prowadzonego przez PUODO. Wyboru opisywanych orzeczeń dokonano z podziałem na kwestie materialnoprawne i procesowe, przy uwzględnieniu istotności zagadnień podnoszonych w judykaturze z punktu widzenia praw jednostki<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej jako k.p.a.

<sup>7</sup> Ze względu na charakter opracowania bazujący na przeglądzie orzecznictwa i jego ograniczoną objętość świadomie zrezygnowano natomiast z odniesień do literatury przedmiotu dotyczącej prawa ochrony danych.

## **Problemy ochrony danych w orzecznictwie sądów administracyjnych – aspekt materialny**

### **Pojęcie danych osobowych**

Pojęcie danych osobowych zdefiniowano w art. 4 pkt 1 RODO. Oznaczają one wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”). Możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to przy tym osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora, takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników, określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej.

Problem kwalifikacji jako danych osobowych pojawił się w judykaturze w kontekście numerów ksiąg wieczystych upublicznianych przez Głównego Geodetę Kraju na portalu Geoportal2. Uznano, że posiadanie informacji o numerze księgi wieczystej umożliwia w sposób łatwy i prosty dostęp do danych podmiotowych osób ujawnionych w księgach wieczystych. Główny Geodeta Kraju swoim działaniem umożliwił zatem użytkownikom przedmiotowego portalu bezpośredni dostęp do zawartości ksiąg wieczystych, gdyż umieszczone na Geoportal2 (geoportal.gov.pl) numery ksiąg wieczystych stanowią jednocześnie odnośniki przekierowujące użytkownika na stronę Ministerstwa Sprawiedliwości do elektronicznych ksiąg wieczystych. W konsekwencji powyższego numer księgi wieczystej jawi się jako informacja, która pozwala w sposób pośredni zidentyfikować osobę fizyczną (tj. właściciela danej nieruchomości). W związku z tym uznano, że numer księgi wieczystej stanowi dane osobowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 RODO, przyjmując szeroką wykładnię tego przepisu<sup>8</sup>.

### **Temporalny i przedmiotowy zakres stosowania RODO**

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych zastąpiło uprzednio obowiązującą dyrektywę 95/46/WE. Zmiana sposobu regulacji tej materii w prawie unijnym spowodowała, że przepisy rozporządzenia jako aktu bezpośrednio skutecznego mogą być wprost powoływane przez strony przed organami i sądami krajowymi. RODO może jednak stanowić wzorzec oceny działalności organu administracji w postępowaniach w sprawach naruszeń ochrony danych jedynie w odniesieniu do okresu, w którym akt ten powinien być stosowany. Przed sądami administracyjnymi pojawiały się zatem początkowo sprawy,

---

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2021 r., sygn akt I SA/Wa 2222/20. Por. wyrok NSA z 26 września 2018 r., sygn. akt I OSK 11/17.

w których skargi oddalano, uzasadniając przy tym, że proces przetwarzania danych osobowych przez skarżony podmiot rozpoczął się i zakończył przed 25 maja 2018 r., a art. 99 ust. 1 RODO wprost wskazuje, iż niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie od tej daty<sup>9</sup>. Powoływany akt ustanawia bardziej rozbudowane wymogi ochrony praw osób, których dane są przetwarzane przez administratorów czy podmioty przetwarzające, co nie oznacza jednak, że mylnie postawione przez skarżących zarzuty miałyby skutkować niedopuszczalnością skargi. Sąd administracyjny powinien w takich sytuacjach dokonać oceny legalności decyzji czy postanowienia organu będących następstwem wniesionej skargi, biorąc pod uwagę ówczesnie obowiązujące regulacje prawne, m.in. przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>10</sup>.

Pod względem przedmiotowym w orzecznictwie opowiedziano się za stanowiskiem, że przepisy RODO nie znajdują zastosowania do wszelkich przypadków przetwarzania danych osobowych, lecz tylko gdy chodzi o te objęte zakresem tej regulacji. „Dotyczy to danych przetwarzanych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany, zaś pozostałych tylko, gdy stanowią zbiór lub mogą stanowić część zbioru danych. Z kolei potencjalny zbiór danych to jedynie ich zestaw dostępny według określonych kryteriów. Oceny takiej nie zmienia to, że przetwarzanie (w tym ujawnienie) może – w myśl art. 4 pkt 3 RODO – nastąpić automatycznie lub także w inny sposób. Brzmienie danej definicji nie prowadzi do poszerzenia zakresu danych podlegających regułom RODO wedle treści art. 2 ust. 1. Mianowicie – gdy chodzi o dane przetwarzane w sposób inny niż zautomatyzowany – dotyczy ono tylko tych, które stanowią część zbioru danych lub mogą stanowić część zbioru danych, w rozumieniu art. 4 pkt 6 RODO”<sup>11</sup>.

„Same sformułowane przez prawodawcę cele ustanowienia danej regulacji uzasadniają wprawdzie konkluzję, że generalnie RODO ma się przyczynić do lepszej ochrony danych osobowych obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Rozporządzenie to nie stanowi jednakże aktu służącemu pełnemu, ramowemu uregulowaniu ochrony praw w danym zakresie. Dotyczy jedynie komponentu danych, które podlegają automatycznemu przetworzeniu bądź mogą podlegać takiemu przetworzeniu, jako baza informacji o osobach”<sup>12</sup>.

Należy zgodzić się ze zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, że odmienne rozumienie przepisów RODO prowadziłyby do trudnych do przypisania racjonalnemu prawodawcy wniosków – jakoby danym rozporządzeniem uregulowano w sposób szczególny wszelkie zasady ochrony danych osobowych, w zakresie gdzie może to prowadzić m.in. do naruszenia

<sup>9</sup> Zob. np. wyrok NSA z 10 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 5028/21; wyrok WSA w Warszawie z 31 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1951/20.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 922 ze zm. (akt archiwalny).

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1801/20.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2372/20.

dóbr osobistych. Wobec przyznania w RODO kompetencji rozstrzygania spraw na tym gruncie wyspecjalizowanym organom administracji państw członkowskich oznaczałoby to ukształtowanie alternatywnej drogi ochrony praw przez wszystkie osoby, których dobra osobiste naruszono, ujawniając jakkolwiek równocześnie ich dane osobowe w dowolny sposób<sup>13</sup>.

Przyjęte podejście skutkowało m.in. uchynieniem decyzji PUODO, zawierającej upomnienie związane z faktem wypowiedzenia przez kierowcę na głos w autobusie nazwiska pasażera<sup>14</sup> czy też ze zdarzeniem w postaci pozyskania z systemu teleinformatycznego – z określonej platformy, którą nie zarządzał burmistrz – na komputerze służbowym zapisu prywatnej korespondencji, gdzie występowały dane osobowe wnioskodawcy – byłego pracownika<sup>15</sup>.

„Przy przyjęciu odmiennego rozumienia regulacji RODO, także np. delikty w postaci bezpodstawnego publicznego przedstawienia osoby z imienia i nazwiska, stanowiłoby przypadek podlegający rozpoznawaniu przez wyspecjalizowane organy administracji – w ramach procedur, przewidzianych danym rozporządzeniem. Nie sposób racjonalnemu prawodawcy przypisać intencji przeniesienia tego typu spraw do rozstrzygania na drodze administracyjnej. Prowadzi to do konkluzji, że generalnie w RODO uregulowano tylko zagadnienia pozostające w bezpośrednim związku z pozyskiwaniem informacji z konkretnych zbiorów danych bądź tworzeniem zbiorów, umożliwiających uzyskanie określonych informacji o osobach”<sup>16</sup>. Jeżeli natomiast – zdaniem wnioskodawcy – doszło do bezprawnej ingerencji w prawo do prywatności zainteresowanego, w tym naruszenia tajemnicy korespondencji, poszkodowanemu przysługują stosowne roszczenia względem sprawcy naruszeń. Właściwymi do rozstrzygania spraw w danym zakresie są sądy powszechne. Wyspecjalizowany organ administracji nie ma natomiast kompetencji do rozstrzygania danej sprawy<sup>17</sup>.

## Podstawy przetwarzania danych

Ogólne materialne przesłanki przetwarzania danych osobowych zostały określone w art. 6 ust. 1 RODO. Jak przyjęto w judykaturze, mają one charakter generalny, odnoszą się do wszelkich form przetwarzania danych, w tym zarówno do przetwarzania „na własne potrzeby” administratora, jak i „na zewnątrz”. Co do zasady są one równoprawne, mają charakter autonomiczny i niezależny, co oznacza, że wystarczy wystąpienie jednej z nich, by przetwarzanie danych mogło być uznane za usprawiedliwione<sup>18</sup>. Wskazano jednocze-

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1801/20.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2372/20.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1801/20.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2372/20.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1982/20.

śnie, że „przesłanki legalizujące przetwarzanie danych osobowych powinny być wykładane w sposób zawężający, a postępowanie w sprawach związanych z wystąpieniem przesłanki pozwalającej na ujawnienie danych osobowych powinno zmierzać do tego, aby nie było wątpliwości co do wystąpienia możliwości przetwarzania danych osobowych przez dany podmiot”<sup>19</sup>.

Pewne trudności wywoływało rozumienie przesłanki związanej z prawnie uzasadnionym interesem administratora. Uznano, że „oparcie przetwarzania danych osobowych na przepisie art. 6 ust. 1 lit. f RODO wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek pozytywnych oraz braku przesłanki negatywnej. Po pierwsze, musi występować prawnie uzasadniony interes, który jest realizowany przez administratora lub przez stronę trzecią. Po drugie, niezbędna jest weryfikacja, czy przetwarzanie danych osobowych jest niezbędne dla realizacji celu wynikającego z prawnie uzasadnionych interesów. Nie wystarczy zatem samo występowanie takich interesów, lecz dodatkowo ich realizacja musi wymagać przetwarzania danych osobowych”<sup>20</sup>. Następnie należy ocenić, czy nie jest spełniona przesłanka o charakterze negatywnym w postaci występowania w danym stanie faktycznym interesów lub podstawowych praw i wolności podmiotu danych, które mają charakter nadrzędny wobec prawnie uzasadnionych interesów administratora lub strony trzeciej. Stosowanie tej negatywnej przesłanki polega w istocie na wyważeniu dwóch dóbr chronionych prawem, tj. prawnie uzasadnionego interesu administratora lub strony trzeciej z jednej strony i interesów, podstawowych praw oraz wolności podmiotu danych z drugiej<sup>21</sup>.

Wypowiedziano się również co do okresu przetwarzania danych w kontekście niezbędności do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora. Przyjęto, że w sytuacji gdy w następstwie złożenia wniosku kredytowego nie dochodzi do zawarcia umowy kredytowej z bankiem, brak jest przesłanek ustawowych legalizujących dalsze przetwarzanie przez bank danych osobowych niedoszłego klienta. „Niedopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych na przyszłość, a także na potrzeby budowy oceny zdolności kredytowej innych podmiotów, jeżeli nie można zrekonstruować wyraźnej podstawy prawnej takich działań”<sup>22</sup>.

W orzecznictwie przychyłono się również do wyrażanego w doktrynie stanowiska, że przesłanka przetwarzania danych, o której mowa w art. 6 ust. 1 lit. f RODO, może być stosowana jedynie przez podmioty prywatne (np. przedsiębiorców), natomiast nie mogą się na nią powoływać podmioty publiczne. Podstawa ta nie ma bowiem zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań. Oznacza to, że zasad-

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2986/21.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 19 października 2021 r., sygn. akt II SA/Po 216/21.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1982/20.

niczo podstawą przetwarzania danych przez podmioty publiczne (w tym organy administracji publicznej) powinny być przepisy prawa (zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c RODO możliwe jest przetwarzanie danych osobowych, gdy jest to niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze), natomiast za swoisty odpowiednik klauzuli uzasadnionych interesów uznać można podstawę określoną w art. 6 ust. 1 pkt e, która dopuszcza przetwarzanie danych, jeżeli jest ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi<sup>23</sup>. Zgodnie z art. 6 ust. 3 RODO podstawa przetwarzania, o której mowa w ust. 1 lit. c i e, musi być określona: w prawie Unii Europejskiej lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Oznacza to, że art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO „samodzielnie nie stanowi podstawy legalizacyjnej przetwarzania, ale jedynie w połączeniu z odpowiednim przepisem prawa obowiązującego w państwie, któremu podlega administrator, lub też w połączeniu z odpowiednim przepisem unijnym”<sup>24</sup>.

Zdarzały się sytuacje niewłaściwej oceny w zakresie powołanych podstaw przez PUODO, np. poprzez nieuzasadnione przyjęcie w uchylonej przez WSA decyzji, że Biuro Informacji Kredytowej nie legitymuje się przesłanką przetwarzania danych w związku z art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>25</sup>, gdy tymczasem z przepisu tego wynika obowiązek przetwarzania przez stronę skarżącą danych osobowych, w tym danych z zapytań kredytowych przekazanych przez banki i inne instytucje tam wymienione, w zakresie w jakim informacje te potrzebne są bankom do wykonywania czynności bankowych, w tym oceny zdolności kredytowej i analizy ryzyka kredytowego oraz innym instytucjom (instytucjom pożyczkowym), w zakresie niezbędnym do oceny zdolności kredytowej i analizy ryzyka kredytowego<sup>26</sup>.

Podobnie w odniesieniu do tajemnicy psychiatrycznej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że podstawa do przetwarzania danych osobowych o stanie zdrowia psychicznego wnioskodawcy, zawarta w art. 50 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego<sup>27</sup>, w powiązaniu z art. 24 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r.

---

<sup>23</sup> P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, [w:] idem, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 6, pkt 34. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 24 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1949/20.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2986/21. Zob. D. Lubasz, W. Chomiczewski, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 6, pkt 3.

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2439 ze zm.

<sup>26</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 506/21.

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 685 ze zm.

o ochronie informacji niejawnych<sup>28</sup>, w ogóle nie została przez PUODO dostrzeżona i nie była przedmiotem jego analizy. Organ nie wykazał zatem w sposób należyty, że przetwarzanie przedmiotowych danych osobowych stanowiło naruszenie art. 9 ust. 1 RODO oraz że nie jest objęte podstawą dopuszczającą przetwarzanie danych sensytywnych uregulowaną w art. 9 ust. 2 lit. g RODO z uwagi na interes publiczny. W związku z powyższym uchylił decyzję zawierającą upomnienie dla podmiotu przetwarzającego<sup>29</sup>.

Uznano również, że przetwarzanie danych osobowych skarżącej w dokumentacji zbieranej w trakcie trwania stosunku pracy, w szczególności w procesie wewnętrznego postępowania kontrolnego, legitymuje się przesłanką określoną w art. 6 ust. 1 lit. c RODO<sup>30</sup>. W odniesieniu do okresu przetwarzania danych wskazano jednak, że „przetwarzanie danych winno być niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów. Niedopuszczalne jest więc przetwarzanie danych osobowych niejako »na zapas« z założeniem, że mogą być one ewentualnie przydatne w przyszłości oraz z odwołaniem się przy tym do przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych”<sup>31</sup>.

### Nakaz udostępnienia danych osoby trzeciej

W różnych kontekstach (np. w odniesieniu do żądania zobowiązania administratora do udostępnienia imienia i nazwiska, adresu IP komputera autorów komentarzy naruszających dobra osobiste w internecie czy anonimowych wiadomości wysyłanych na adres poczty elektronicznej) pojawił się problem nakazania administratorowi przez PUODO w następstwie wniesionej doń skargi przekazania skarżącemu danych osoby trzeciej, najczęściej w celu dochodzenia roszczeń przeciwko tej osobie na drodze cywilnoprawnej. Skargi na postanowienia PUODO odmawiające wszczęcia postępowania oddalano, odnosząc się do treści art. 58 ust. 6 RODO, zgodnie z którym każde państwo członkowskie może przewidzieć w swoich przepisach dla swojego organu nadzorczego także inne uprawnienia niż wskazane w ustępach poprzedzających. Jednak w polskim porządku prawnym nie przewidziano takich dodatkowych uprawnień, ograniczając się jedynie do tych wskazanych w przepisach RODO. PUODO, na podstawie art. 58 ust. 2 lit. c RODO, przysługuje uprawnienie naprawcze w postaci prawa nakazania administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu spełnienia żądania osoby, której dane dotyczą, wynikającego z praw przysługujących jej na mocy tego rozporządzenia. Do tych praw (określonych w rozdziale III RODO) należą: prawo dostępu do danych, prawo do

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 742 ze zm.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 850/20.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 519/20.

<sup>31</sup> Tak w wyroku WSA w Warszawie z 16 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 781/20, oddalającym skargę NZO na decyzję PUODO nakazującą usunięcie danych byłego pracownika.



sprostowania danych, prawo do usunięcia danych, prawo do ograniczenia przetwarzania danych, prawo do przenoszenia danych, prawo do sprzeciwu oraz prawo do niepodlegania decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu. Powyższe wyliczenie ma jednak charakter wyczerpujący i nie przewidziano wśród wskazanych praw żądania udostępnienia danych osobowych osoby trzeciej.

Należy zatem uznać, że zarówno przepisy RODO, jak i u.o.d.o. nie uprawniają PUODO do wydawania decyzji nakazującej udostępnienia danych osobowych osoby trzeciej<sup>32</sup>. Podstawa taka byłaby wymagana zgodnie z zasadą legalizmu. Kompetencji w tym przedmiocie nie sposób przy tym wywieść z art. 6 ust.1 lit. f RODO. Co do zasady uprawnienia proceduralne i materialne RODO przyznaje bowiem wyłącznie osobom, których danych osobowych dotyczy ochrona. Osobami tymi są więc te, których dane osobowe są chronione przez powyższy akt prawny, a nie jakiegokolwiek inne osoby trzecie<sup>33</sup>. „W szczególności przepisy RODO nie dają uprawnień informacyjnych podmiotom, które zamierzają wytaczać powództwa osobom fizycznym, których dane osobowe objęte są ochroną. Mało tego, przepisy analizowanej regulacji nie dają takich uprawnień także organowi nadzoru. Prezes UODO nie może więc żądać od administratora danych osobowych ich ujawnienia osobie trzeciej na potrzeby ewentualnego postępowania sądowego”<sup>34</sup>.

### **Prawo do bycia zapomnianym a prawo prasowe**

W orzecznictwie występowało również zagadnienie dotyczące relacji między przepisami RODO a ustawą Prawo prasowe w odniesieniu do prawa do bycia zapomnianym, np. gdy wnioskodawca żądał zakończenia przetwarzania jego danych osobowych na stronie, której administratorem był wydawca w ramach tekstu stanowiącego wcześniej publikację prasową. W tych okolicznościach uchylano postanowienia PUODO o odmowie wszczęcia postępowania (odpowiednio decyzje o umorzeniu postępowania). Spór sprowadza się w istocie do dwóch kwestii: czy utrzymywanie określonej publikacji na portalu wydawcy w zasobach archiwalnych stanowi faktycznie działalność polegającą na redagowaniu, przygotowaniu, tworzeniu lub publikowaniu materiałów prasowych, opisywaną dalej jako „działalność prasowa”, wobec której wyłączona jest – w myśl art. 2 ust. 1 u.o.d.o. – część regulacji RODO, oraz czy w sprawach działalności prasowej znajduje faktycznie zastosowanie regulacja art. 17 RODO, określaną mianem „prawa bycia zapomnianym”<sup>35</sup>. Prawodawca unijny w art. 85 ust. 2 RODO wyłączył stosowanie reguł ogólnych prawa bycia

<sup>32</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 9 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 942/21.

<sup>33</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1727/20.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 989/20. Por. wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1542/20.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 100/21.

zapomnianym jedynie, gdy jest to „niezbędne” do korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji, nie zaś ogólnie – w zakresie prawa do wolności wypowiedzi czy informacji. W związku z tym prawo bycia zapomnianym dotyczy np. przypadków, gdy określone dane osobowe są już zbędne w celu, w jakim były zebrane lub w inny sposób przetwarzane – w myśl art. 17 ust. 1 lit. a RODO – a nie są równocześnie konieczne z perspektywy wolności korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji. Nie bez znaczenia jest też fakt, że prawodawca krajowy w art. 2 ust. 1 u.o.d.o. wyłączył stosowanie części przepisów unijnego rozporządzenia w zakresie m.in. działalności dziennikarskiej. Powołany przepis stanowi, że m.in. do działalności polegającej na redagowaniu, przygotowywaniu, tworzeniu lub publikowaniu materiałów prasowych w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe<sup>36</sup> nie stosuje się przepisów art. 5–9, art. 11, art. 13–16, art. 18–22, art. 27, art. 28 ust. 2–10 oraz art. 30 RODO (tzw. klauzula prasowa). W powyższym katalogu nie znalazł się jednakże art. 17 rozporządzenia, który przewiduje prawo do usunięcia danych („prawo do bycia zapomnianym”)<sup>37</sup>.

W uzasadnieniach w interesujący sposób odnoszono się do postępu technologii informacyjnych. „Szeroka możliwość przetwarzania danych w sposób zautomatyzowany – wyszukiwania informacji o osobach w różnych sferach – może być także następstwem działalności prasowej – publikacji tekstów w sieci Internet. Problem ten nie dotyczył natomiast publikacji w formie papierowej, gdyż nie było powszechnie dostępnych instrumentów wyszukiwania i gromadzenia danych o osobach, których dotyczyły rozproszone publikacje. Teksty w takiej formie, zawierające dane osobowe (informacje o możliwych do zidentyfikowania osobach) – choć publicznie dostępne przez nieokreślony czas, np. w zbiorach bibliotecznych – nie stanowiły przydatnych do prostego wysegregowania, niejako powszechnych baz informacji o osobach”<sup>38</sup>. Podkreślano również kolizję ochrony wartości, jakimi są prawo do prywatności oraz wolność wypowiedzi i dostępu do informacji, jak również konieczność jednolitości trybu oceny przetwarzania danych, będących przedmiotem sporu, co powinno mieć miejsce przed PUODO<sup>39</sup>.

## Ochrona dobrego imienia a bazy Instytutu Pamięci Narodowej

Interesującym zagadnieniem skutkującym bezpośrednim zastosowaniem Konstytucji była kwestia wniosku strony skarżącej, zmierzającego do zaini-

<sup>36</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914.

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 21 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 1055/21. Por. np. wyrok NSA z 7 września 2021 r., sygn. akt III OSK 2883/2.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 100/21.

<sup>39</sup> Jako nieaktualny uznano pogląd wyrażony w wyroku WSA w Warszawie z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2073/19.

cjonowania postępowania mającego na celu doprowadzenie do zmiany zakresu informacji zawartych w zbiorach Instytutu Pamięci Narodowej (dalej jako IPN) i do stanu zgodnego z rzeczywistością. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, oddalający skargę na postanowienie PUODO odmawiające wszczęcia postępowania w tej sprawie, powołując się na gwarantowane Konstytucją prawa do uzupełnienia, sprostowania lub usunięcia danych nieodpowiadających prawdzie. W przeciwnym wypadku oznaczałoby to, że dane znajdujące się w rejestrach IPN pozostają poza jakąkolwiek kontrolą organów powołanych do przetwarzania i ochrony danych osobowych, nawet jeżeli nie odpowiadają rzeczywistości, a w odniesieniu do danych niepełnych lub nieprawdziwych brak byłoby jakiegokolwiek trybu ich weryfikacji.

Przedmiotem sprawy były dane archiwalne gromadzone w bazach IPN, które dotyczą niejednokrotnie obszarów życia odnoszących się do czci oraz dobrego imienia, a w sytuacji gdy są one niezgodne z prawdą, to wówczas dochodzi do naruszenia konstytucyjnie chronionych wartości. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na pkt 27 preambuły RODO, z którego wynika, że jego przepisów nie stosuje się względem osób zmarłych, jakkolwiek dopuszczono możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów o przetwarzaniu danych osobowych osób zmarłych. Za taki wyjątek uznano art. 71 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>40</sup>, wskazując, iż traktować go należy jako normatywną podstawę do stosowania regulacji RODO względem danych, które co do zasady pozostawały poza jego zakresem. Nie jest to więc wyjątek od reguły, który dopuszcza możliwość ochrony danych osobowych, którymi administruje IPN, lecz należy go postrzegać jako przewidziane prawem odstępstwo od generalnej zasady niestosowania RODO względem osób zmarłych. W konsekwencji w przedmiotowym stanie faktycznym i prawnym nie było podstaw do odmowy wszczęcia postępowania ze względu na brak regulacji normujących zmianę danych zawartych w katalogach IPN, skoro tego rodzaju normą był właśnie przepis Konstytucji RP, jak również przepisy RODO, których zastosowanie organ winien był rozważyć<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 771 ze zm.

<sup>41</sup> Zob. wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 2600/21. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 378/20; wyrok NSA z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3325/19, w których wskazano na brak materialnoprawnej podstawy w art. 7 ust. 1 u.o.d.o. oraz art. 71 i art. 53f ust. 1 ustawy o IPN do rozpatrzenia podania w trybie administracyjnym, którą należy jednak wyprowadzić z art. 51 i 47 Konstytucji.

## Problemy ochrony danych w orzecznictwie sądów administracyjnych – aspekt procesowy

### Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

W świetle art. 57 ust. 1 RODO, bez uszczerbku dla innych zadań określonych na mocy tego rozporządzenia, każdy organ nadzorczy na swoim terytorium monitoruje i egzekwuje jego stosowanie oraz prowadzi postępowania w sprawie jego stosowania. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, z art. 57 ust. 1 lit. a i lit. f RODO wynika m.in., że procedura, w ramach której prowadzone są postępowania zainicjowane skargą wniesioną przez osobę, której dane dotyczą, określana jest przez poszczególne państwa członkowskie UE. Pozostawienie w tym zakresie autonomii jest wyrazem realizacji zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich. Skargi są bowiem wnoszone i rozpatrywane na podstawie przepisów proceduralnych obowiązujących w danym państwie członkowskim UE. Pozostawiono zatem pewien zakres swobody w zakresie regulacji na poziomie krajowym, aby niektóre zagadnienia doprecyzować czy też dostosować zasady wprowadzone przez RODO do innych obowiązujących w danym porządku prawnym zasad<sup>42</sup>.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.d.o. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowań administracyjnych przed PUODO, o których mowa w rozdziałach 4–7 i 11, stosuje się ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.), co podkreśla się w orzecznictwie<sup>43</sup>. Ustawodawca nie przewiduje stosowania odpowiedniego, oznacza to zatem stosowanie przepisów ogólnej procedury administracyjnej wprost, z modyfikacjami wynikającymi z regulacji u.o.d.o.<sup>44</sup> Modyfikacje te co do zasady (z wyjątkiem kwestii instancyjności) dotyczą pojedynczych aspektów postępowania<sup>45</sup>. W związku z powyższym, w przypadku skarg na działalność PUODO sądy administracyjne kontrolują w przeważającej mierze prawidłowe stosowanie przez ten organ przepisów kodeksowych w prowadzonych postępowaniach w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Dotyczy to także zastosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

„Nie ulega wątpliwości, że związanie rygorami procedury administracyjnej oznacza, iż Prezes UODO jest obowiązany m.in. do przestrzegania zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów praworządnego Państwa (art. 8 § 1 k.p.a.). W tej sytuacji, organ nadzorczy, uwzględniając powyższą zasadę,

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2219/20.

<sup>43</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 332/20.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 2 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 698/21.

<sup>45</sup> Zob. np. Ł. Dubiński, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński (red.), *Ochrona danych osobowych w postępowaniach sądowych i przed organami administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 164–165.

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 skarżącej. Organ nadzorczy jest ponadto obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i ocenić cały materiał dowodowy (art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.) oraz uzasadnić swoje rozstrzygnięcie według wymagań określonych w przepisie art. 107 § 3 k.p.a.<sup>46</sup>. Jeżeli zatem określona osoba zgłasza PUODO nieprawidłowości w zakresie przetwarzania swoich danych osobowych, organ ten jest zobligowany do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, którego zadaniem jest ustalenie, czy dane osobowe są w istocie przetwarzane, a jeżeli tak, to w jakim celu i czy proces ten następuje z poszanowaniem przepisów zarówno RODO, jak i u.o.d.o.

### Naruszenie zasady prawdy obiektywnej

Stosunkowo często wadliwość rozstrzygnięcia PUODO stwierdzana jest na podstawie niewystarczającego ustalenia stanu faktycznego sprawy. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję PUODO o umorzeniu postępowania, będącą rezultatem problemów z ustaleniem danych administratora przetwarzającego dane skarżącej. Skarżąca posługiwała się nazwą podmiotu przetwarzającego jej dane osobowe, która była nazwą ogólnie dostępną w Internecie (wypożyczalni). Nie musi się ona pokrywać z nazwą podmiotu, pod którą prowadzi on działalność gospodarczą. W sytuacji więc, gdy z jednej strony z informacji z rejestrów Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Krajowego Rejestru Sądowego wynika, że podmiot nie istnieje, z drugiej zaś prowadzona jest przez organ z ośrodkiem korespondencja, co wskazuje, że podmiot prowadzi działalność, organ winien podjąć dalsze działania w celu ustalenia prawidłowej nazwy podmiotu przetwarzającego dane osobowe skarżącej – albo wezwać skarżącą do sprecyzowania skargi w tym zakresie, albo też samodzielnie dokonać stosownych ustaleń, w oparciu o informacje uzyskane od skarżącej. Nie dopełniając powyższych czynności, PUODO naruszył art. 7 i 77 k.p.a.<sup>47</sup> W innej sprawie ograniczono jednakże wymogi realizacji zasady prawdy obiektywnej, wskazując, iż „skoro skarżący wywodzi skutki prawne z faktu, że jego dane osobowe są przetwarzane przez dany podmiot, to tym samym powinien w sposób wiarygodny udowodnić tą okoliczność, a nie przerzucać ciężar udowodnienia powyższej okoliczności jedynie na organ nadzorczy”<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 31 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1679/20. Por. także wyroki WSA w Warszawie: z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2219/20 oraz z 16 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1506/20.

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2186/20.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 23 września 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2758/19.

W tym kontekście warto zasygnalizować, że zgodnie z art. 68 ust. 1 u.o.d.o. jeżeli w toku postępowania zajdzie konieczność uzupełnienia dowodów, PUODO może przeprowadzić postępowanie kontrolne, które jest postępowaniem odrębnie uregulowanym w ustawie i nie mają do niego zastosowania przepisy kodeksowe. Zebrany w toku kontroli materiał dowodowy będzie materiałem podlegającym ocenie w postępowaniu, dla potrzeb którego został zebrany, czyli w postępowaniu o charakterze administracyjnym, do którego zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. i zgodnie z kodeksowymi zasadami oceny materiału dowodowego. PUODO, przeprowadzając postępowanie wyjaśniające, nie jest zmuszony do wykorzystania wszelkich możliwych instrumentów prawnych, jakie daje mu ustawa o ochronie danych osobowych, jeżeli uzasadniając swoje stanowisko w decyzji, może w sposób przekonywający przyjąć na podstawie wystarczającego materiału dowodowego, że administrator/podmiot przetwarzający prawidłowo wywiązał się z obowiązków wynikających z RODO<sup>49</sup>.

### **Terminy załatwiania spraw**

Kwestią procesową budzącą wątpliwości było stosowanie kodeksowych terminów załatwiania spraw do postępowań prowadzonych przez PUODO w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych. Niekiedy uznaje się, że przepis art. 78 ust. 2 RODO nie jest przepisem szczególnym względem uregulowań Kodeksu postępowania administracyjnego, tym samym organ ten jest związanym terminami załatwienia sprawy określonymi w k.p.a., a nie jedynie ma obowiązek informować stronę o podejmowanych czynnościach w jej sprawie w odstępach czasu nie przekraczających trzech miesięcy.

Powołany przepis RODO daje każdej osobie, której dane dotyczą, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem – bez uszczerbku dla innych administracyjnych lub pozasądowych środków ochrony prawnej – jeżeli organ nadzorczy (Prezes UODO) 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. Z przepisów art. 57 ust. 1 lit. a i lit. f RODO wynika jednak m.in., że procedura, w ramach której prowadzone są postępowania zainicjowane skargą wniesioną przez osobę, której dane dotyczą, określana jest przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej.

Organ nadzorczy związany jest zatem zasadą szybkości określoną w art. 12 k.p.a. oraz regulacjami zawartymi w art. 35–38 k.p.a. „RODO nie zawiera odrębnych od K.p.a. przepisów dotyczących terminów załatwienia sprawy, jak również nie wyłącza stosowania przepisów K.p.a. (...). [R]ealizacja kompetencji organu administracji publicznej jest jego prawnym obowiązkiem,

<sup>49</sup> Por. wyroki WSA w Warszawie: z 2 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 698/21 oraz z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2219/20.

od którego nie zwalniają go tzw. trudności obiektywne w postaci np. złożoności sprawy”<sup>50</sup>.

Nie jest to jednak pogląd jednolity, gdyż zdarzają się sprawy, w których sąd jako podstawę oceny bezczynności czy przewlekłości postępowania stosuje art. 78 ust. 2 RODO jako przepis szczególny, o którym mowa w art. 35 § 4 k.p.a. (i wskazany tam termin trzymiesięczny)<sup>51</sup>. Najczęściej jednak składy sędziowskie powołują się jednocześnie na uregulowanie terminów załatwienia spraw z k.p.a. i RODO<sup>52</sup>. „Zauważyć bowiem należy, że (...) z treści art. 35 § 4 Kpa wynika, iż przepisy szczególne mogą określać inne terminy do załatwienia sprawy niż terminy, o których mowa w § 3 i w § 3a. Za przepisy szczególne można uznać przepisy 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 (...). Zgodnie z art. 78 ust. 2 ww. rozporządzenia (...) termin 3 miesięcy nie wyznacza w każdym przypadku granicy jak długo organ może prowadzić postępowanie w sprawie. Termin ten został wskazany w kontekście niepoinformowania strony o postępach w sprawie”<sup>53</sup>.

Ponadto przyjmowano, że wniosek o udzielenie informacji o stanie przedmiotowej sprawy składany w zw. z treścią art. 77 ust. 2 RODO, zawierający w swej treści również ponaglenie, powinien być uznany przez sąd za ponaglenie w rozumieniu art. 37 k.p.a., co umożliwia wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania<sup>54</sup>.

### Forma zakończenia postępowania przed PUODO

Można zaobserwować dwie formy zakończenia postępowania przed PUODO z przyczyn natury formalnej w drodze aktu administracyjnego. W przypadku braku dopuszczalności prowadzenia postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych bądź jego bezprzedmiotowości PUODO powinien wydawać odpowiednio postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61a k.p.a., bądź decyzję o umorzeniu postępowania. Wydaje się, że w przypadku oczywistości podmiotowych bądź przedmiotowych trwałych przeszkód prawnych w prowadzeniu postępowania odpowiednią formą jest

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 267/21.

<sup>51</sup> Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 22 stycznia 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 548/20 oraz z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 332/20.

<sup>52</sup> Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 4 grudnia 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 456/20 oraz z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 484/20.

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 553/20; por. wyrok WSA w Warszawie z 11 czerwca 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 95/19.

<sup>54</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 332/20. Por. także art. 62 u.o.d.o.

postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, zamykające drogę do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty i wydania decyzji w tym przedmiocie (np. w przypadku wniesienia wniosku przez osobę niemającą interesu prawnego). Niekiedy jednak stwierdzenie okoliczności uniemożliwiających rozstrzygnięcie w przedmiocie potencjalnego naruszenia praw osób, których dane są przetwarzane wymaga uprzedniego przeprowadzenia czynności wyjaśniających. Stwierdzona w następstwie tych ustaleń bezprzedmiotowość postępowania powinna skutkować wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania.

Pozostałe rodzaje rozstrzygnięć wydawanych przez PUODO w postępowaniu w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych mają charakter decyzji rozstrzygających sprawę co do istoty. Mogą to być decyzje stwierdzające naruszenie, w tym jednocześnie nakazujące podjęcie określonych działań służących przywróceniu stanu zgodnego z prawem, czy też nakładające na administratora bądź podmiot przetwarzający karę pieniężną. Powinny one odpowiadać uprawnieniom naprawczym określonym w art. 58 ust. 2 RODO. Jedną z kompetencji naprawczych jest upomnienie, które może być stosowane, gdy naruszenie przepisów rozporządzenia jest niewielkie lub jeżeli grożąca kara pieniężna stanowiłaby dla osoby fizycznej nieproporcjonalne obciążenie. Kary pieniężne mogą być natomiast stosowane, jak stanowi art. 83 ust. 2 RODO, „oprócz lub zamiast” innych uprawnień naprawczych. „Oznacza to, że organ nadzorczy nie jest zobligowany do nałożenia kary w każdym przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia. Może bowiem uznać, że nałożenie kary pieniężnej jest sankcją nieproporcjonalną do rodzaju naruszenia i poprzestać na zastosowaniu innych środków nadzorczych”<sup>55</sup>.

W przypadku niestwierdzenia naruszenia w praktyce PUODO przyjęło się wydawanie decyzji z sentencją „o odmowie uwzględnienia wniosku”. Następowo to przykładowo, gdy PUODO nie stwierdził, że miało miejsce przekazanie danych przez administratora osobie trzeciej<sup>56</sup> lub brak było obowiązku informacyjnego<sup>57</sup> albo podstawą przetwarzania był prawnie uzasadniony interes administratora (art. 6 ust. 1 lit. f RODO)<sup>58</sup>.

Warto zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.d.o. postępowanie przed PUODO jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Oznacza to, że od wydanych decyzji nie służy zwyczajny środek zaskarżenia, a jedynie skarga do sądu administracyjnego. Tymczasem dopuszczalność fakultatywnego składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy mimo przepisu stanowiącego o jednoinstancyjności postępowania przed PUODO pojawiła się w praktyce sądowej. W jednej ze spraw wskazano bowiem, że „niezasadny jest również zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.), przy ponow-

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1724/21.

<sup>56</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1760/21.

<sup>57</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 31 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1679/20.

<sup>58</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 2 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 698/21.



nym rozpoznaniu sprawy przez Prezesa UODO. Okoliczność, że organ podzielił swoje dotychczasowe ustalenia, analogicznie ocenił zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i na jego podstawie wysnuł takie same wnioski nie świadczy o tym, że nie rozpoznał ponownie sprawy administracyjnej zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania”<sup>59</sup>.

### **Kontrola nakładania administracyjnych kar pieniężnych**

Regulacje w przedmiocie nakładania administracyjnych kar pieniężnych mają wymiar materialnoprawny, jednak ocena legalności ich nałożenia przez sąd administracyjny stanowi problematykę procesową. Wobec ograniczonego zakresu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi może pojawić się problem adekwatnej oceny miarkowania wysokości nałożonej kary. W tego typu sprawach sądy bazują na uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. W jednej ze spraw tego rodzaju wskazano, iż „z treści zaskarżonej decyzji wynika, że organ rozważył przesłanki określone w ww. przepisie i uzasadnił przyjęte stanowisko. Wskazał okoliczności decydujące o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej oraz przesłanki mające wpływ na jej wysokość: elementy związane z incydentem stanowiącym naruszenie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, zachowanie strony skarżącej jako administratora danych przed oraz po ocenianym naruszeniu, skutki naruszenia. Określił czynniki łagodzące wymiar kary (...) oraz obciążające (w tym fakt naruszenia zasad przetwarzania danych – tj. zasady legalności, integralności, poufności oraz rozliczalności, a także czas trwania tych naruszeń). W konsekwencji określił wysokość kary na takim poziomie, aby z jednej strony stanowiła ona adekwatną reakcję organu nadzorczego na stopień naruszenia, z drugiej jednak strony nie powodowała sytuacji, w której konieczność uiszczenia kary finansowej powodowała negatywne skutki w postaci znaczącej redukcji zatrudnienia bądź istotnego spadku obrotów strony skarżącej. W ocenie Sądu organ w sposób wyczerpujący wyważył dyrektywy zasadności nałożenia oraz wysokości administracyjnej kary pieniężnej w analizowanym przypadku. Brak jest zatem podstaw do uznania, że kara ta jest rażąco wygórowana i nieadekwatna do stopnia przewinienia”<sup>60</sup>.

### **Zakończenie**

Dokonany przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ochrony danych osobowych dowodzi, że problematyka ta jest obecna w judykaturze, a zagadnienia prawne podnoszone w poszczególnych sprawach doty-

<sup>59</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 788/20.

<sup>60</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 27 października 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 310/20.

czą zarówno zagadnień materialnych, jak i procesowych. W tym pierwszym ujęciu sądy administracyjne odnoszą się przede wszystkim do kategorii podstawowych dla systemu ochrony danych ustanowionego przez RODO, takich jak: pojęcie danych osobowych, zakres przedmiotowy i temporalny stosowania tego aktu, podstawy przetwarzania danych czy zakres praw osób, których dane dotyczą. Szczególne miejsce na tym tle zajmuje sfera styku stosowania przepisów RODO i przepisów szczególnych jako potencjalne pole rozstrzygnięcia wątpliwości co do stosowania przepisów krajowych, stanowiących podstawę legalizacyjną przetwarzania danych m.in. w zw. z treścią art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO. Najwięcej sporów dotyczy zatem oceny istnienia takich podstaw prawnych w postępowaniach prowadzonych przez PUODO.

Badanie zgodności przetwarzania danych przez administratora wymaga odniesienia się również do zasady niezbędności przetwarzania danych, stąd w wielu orzeczeniach akcentuje się zakaz zbierania danych na przyszłość dla hipotetycznych i przyszłych celów. Podkreśla się także charakter praw przysługujących podmiotom, których dane są przetwarzane. Powinny być one rozumiane funkcjonalnie (np. prawo do bycia zapomnianym) z uwzględnieniem rozwoju technik informacyjnych sprzyjających powszechnemu dostępowi i łatwości automatycznego wyszukiwania danych opublikowanych w Internecie. W orzecznictwie pojawił się również problem prawa do sprostowania danych archiwalnych, który rozstrzygnięto poprzez wyprowadzenie podstaw do prowadzenia przez PUODO postępowania i stosowania RODO bezpośrednio z art. 51 i art. 47 Konstytucji. Cechą charakterystyczną analizowanego orzecznictwa jest dokonywanie samodzielnej wykładni przepisów RODO przez składy sędziowskie, ewentualnie z odesłaniem do krajowej literatury przedmiotu, jednak bez odwołań do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy dorobku doktryny zagranicznej.

W odniesieniu do zagadnień procesowych sądy wypowiadały się odnośnie stosowania przepisów k.p.a. przez PUODO w postępowaniach w sprawach naruszeń przepisów o ochronie danych, akcentując zwłaszcza konieczność realizacji zasady prawdy obiektywnej i zasady budzenia zaufania do władzy publicznej. Nieprzejrzyste jest jednak w tym kontekście postrzeganie kwestii ciężaru dowodu przetwarzania danych i jego naruszeń przez wnioskodawcę. Wątpliwości budzi również zagadnienie terminów załatwiania spraw przez PUODO na tle art. 35 k.p.a. i art. 78 ust. 2 RODO oraz rozumienia jednoinstancyjności postępowania przed PUODO. Szczególne znaczenie praktyczne ma także sposób oceny przez sądy administracyjne w kontekście ograniczonego postępowania dowodowego miarkowania przez PUODO wysokości administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za naruszenia w zakresie ochrony danych.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można zatem stwierdzić, że orzeczenia polskich sądów administracyjnych w sprawach ochrony danych osobo-

wych odznaczają się różnorodnością poruszanych zagadnień materialnych i procesowych. Kwestie te mają jednak charakter podstawowy dla praw jednostki, m.in. w kontekście zakresu przedmiotowego i temporalnego RODO, podstaw legalizujących przetwarzanie czy charakteru wywodzonych z tego aktu uprawnień osób, których dane są przetwarzane. Można uznać, że w odniesieniu do niektórych problemów zaczęła się kształtować określona linia orzecznicza (dotyczy to np. uznawania numerów ksiąg wieczystych za dane osobowe, odnoszenia zakresu przedmiotowego RODO jedynie do danych przetwarzanych w sposób automatyczny bądź będących częścią zbioru danych czy braku podstaw do zobowiązania administratora przez PUODO do udostępnienia danych osoby trzeciej). Występują jednak nadal kwestie problematyczne, np. związane z brakiem jednoznacznej i jednolitej oceny przez sądy administracyjne terminu załatwienia sprawy przez PUODO czy postrzegania zasady prawdy obiektywnej a ciężaru dowodu w postępowaniach w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych.

Podsumowując, należy oczekiwać dalszego rozwoju orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącego skarg na decyzje, postanowienia, bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania przez PUODO. Ze względu na co do zasady kasacyjny model orzekania, końcowe rozstrzygnięcie sprawy bywa, niestety, odległe w czasie, co stanowi istotny mankament w zakresie efektywności sądowej kontroli w sprawach ochrony danych osobowych.

## Wykaz literatury

- Dubiński Ł., [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński (red.), *Ochrona danych osobowych w postępowaniach sądowych i przed organami administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Fajgielski P., *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, [w:] idem, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Lubasz D., Chomiczewski W., [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

## Summary

### **Personal data protection problems in the context of the jurisprudence of administrative courts**

**Keywords:** data protection, General Data Protection Regulation, the President of the Office for Personal Data Protection.

The aim of the study is to present the most important legal problems that emerged in the jurisprudence of administrative courts in connection with the control of the activities of the President of the Office for Personal Data Protection. The several-year application of the provisions of the General Data protection regulation (GDPR) allows for the identification of substantive and procedural law issues that are particularly important for the control of decisions and provisions, as well as inactivity and excessive length of proceedings in cases of violation of the provisions on the protection of personal data. Noteworthy are the issues raised in the jurisprudence, such as the relationship between the GDPR and national regulations, directives for the interpretation of the provisions of the GDPR, the scope of competencies of the President of the Personal Data Protection Office as a supervisory authority, the forms of its action, the scope of obligations of data controllers and the rights of entities whose data is processed. Also included are procedural issues related to the application of the provisions of the Code of Administrative Procedure to proceedings conducted by the President of the Office for Personal Data Protection and their characteristic features, such as deadlines for settling cases, control proceedings, single-instance status determination of the amount of an administrative fine, referred to in the judicature.