Skarga do organu nadzorczego oraz jej rozpatrzenie według ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Postępowanie w przedmiocie skargi osoby, której dane dotyczą

dr *Grzegorz Sibiga*[1]

Z punktu widzenia osoby, której dane dotyczą (podmiotu danych), istota regulacji prawnej ochrony danych osobowych sprowadza się do przyznania jej prawa do ochrony własnych danych osobowych. Taka osoba realizuje swoje uprawnienia wobec administratora jej danych, a gdy okaże się to nieskuteczne, ma prawo złożenia skargi do niezależnego organu administracyjnego ds. ochrony danych osobowych (organu nadzorczego). Zadaniem organu jest rozpatrzenie skargi, po to żeby w sytuacji stwierdzenia naruszenia prawa do ochrony danych doprowadzić środkami administracyjnymi do realizacji prawa. W tekście przedstawiam regulacje w tym zakresie zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 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)[2], porównując je do dotychczasowych rozwiązań, obowiązujących do 25.5.2018 r., znajdujących się w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych[3] oraz w wykonującej dyrektywę polskiej ustawie z 29.8.2997 r. o ochronie danych osobowych[4].

Uwagi wstępne

W administracyjnoprawnej ochronie danych osobowych kluczowe znaczenie ma powiązanie prawa osoby fizycznej do ochrony jej danych osobowych (jako istoty regulacji[5]) z funkcjonowaniem organu administracyjnego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych (organu nadzorczego), który, posługując się prawnymi formami działania administracji, w tym aktami administracyjnymi, zapewnia realizację tego prawa. W tym kontekście ochrona osoby, której dane dotyczą, polega również na tym, że może ona się zwrócić do organu nadzorczego o rozpatrzenie indywidualnej sprawy dotyczącej jej prawa do ochrony swoich danych osobowych. Chodzi o sytuację, gdy podmiot danych uważa, że naruszono jego prawo do ochrony danych i domaga się reakcji organu ds. ochrony danych polegającej na przywróceniu realizacji uprawnienia określonego prawem. Organ nadzorczy posiada zaś niezbędne kompetencje do stwierdzenia zasadności żądania podmiotu danych, a gdy potwierdzi naruszenia prawa, pozostaje uprawniony do skutecznej interwencji przywracającej stan zgodny z przepisami prawa.

Dlatego też instytucja skargi do organu ds. ochrony danych osobowych oraz obowiązek jej rozpatrzenia pełni jedną z podstawowych funkcji dla osoby, której dane dotyczą. Przyjęcie konstrukcji administracyjnoprawnej procesowej ochrony prawa do ochrony danych osobowych powinno w założeniu być korzystne dla skarżącego (osoby której dane dotyczą). Działania organu ds. ochrony danych osobowych (jako organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne) nie mogą się bowiem ograniczać do roli swoistego arbitra w sporze między osobą, której dane dotyczą, oraz adresatem obowiązków ochrony danych (przede wszystkim administratorem), ale powinny charakteryzować się aktywnością, wyspecjalizowanym działaniem i szerokim zakresem kompetencji. Organ, opierając się na zasadzie oficjalności, ustala stan faktyczny w zakresie przetwarzania danych osobowych, a w przypadku stwierdzenia naruszenia ochrony danych osobowych dobiera adekwatny środek korygujący naruszenie. W założeniu postępowanie organu nadzorczego powinno zakończyć się szybciej niż sprawa sądowa.

Tak ukształtowany mechanizm ochrony administracyjnoprawnej stanowi realizację postulatu, w tym wyrażonego w polskiej doktrynie już od 1980 r., aby organy administracji publicznej wyposażyć w kompetencje do władczego określania sytuacji prawnej jednostki w zakresie jej danych osobowych, co „stwarza konieczność zapewnienia odpowiedniej procedury kontrolnej, w związku z możliwością zniekształcenia informacji lub naruszenia sfery życia prywatnego”[6].

---

[1] Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych PAN oraz adwokatem.

[2] Dz.Urz. UE L Nr 119, s. 1; dalej jako: ogólne rozporządzenie lub RODO.

[3] Dz.Urz. UE L Nr 281; dalej jako: dyrektywa 95/46/WE.

[4] T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.; dalej jako: OchronaDanychU.

[5] Prawo każdej osoby do ochrony danych jej dotyczących przyznaje art. 16 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Również w jednym z pierwszych przepisów ogólnego rozporządzenia stwierdzono, że celem nowej regulacji unijnej jest ochrona podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do ochrony danych osobowych (art. 1 ust. 2).

[6] *I. Lipowicz*, Decyzje administracyjne w związku z funkcjonowaniem rządowych systemów informatycznych, [w:] materiały konferencji „Nowe zjawiska w administracji”, Kozubnik 1980, maszynopis powielony, s. 11.

Warunek ten spełniały od 1997 r. polskie przepisy o ochronie danych osobowych, które przyznały kompetencje Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO) do załatwiania w drodze decyzji administracyjnej skarg osób, których dane dotyczą[7]. Mimo to nadal zgłaszane są propozycje dalszego wzmocnienia administracyjnoprawnej ochrony danych osobowych, nawet wbrew woli człowieka, którego dane dotyczą, gdy naruszenie zasad ochrony danych osobowych – choćby następowało za jego zgodą – stanowi naruszenie jego godności[8].

Podstawy prawne skargi do organu nadzorczego oraz postępowania w tym przedmiocie

W ogólnym rozporządzeniu regulacje dotyczące skargi do organu nadzorczego znajdują się w dwóch grupach przepisów, które dotyczą:

1) środków ochrony prawnej, tj. art. 77, 78 i 80 oraz motywy 141–145 preambuły,
2) zadań organu nadzorczego, tj. art. 57 ust. 1 lit. f, ust. 2–4 RODO.

Pomimo lakoniczności regulacji w tym zakresie znajdującej się w rozporządzeniu ogólnym została ona i tak rozbudowana w porównaniu z przepisami dyrektywy 95/46/WE. W art. 28 ust. 4 zd. 1 dyrektywy 95/46/WE przewiduje się jedynie, że zadaniem organu nadzorczego jest rozpatrywanie skarg podmiotów danych oraz organizacji reprezentujących te podmioty w zakresie ochrony ich praw i wolności dotyczących przetwarzania danych osobowych. Skarżący powinien zostać poinformowany przez organ o wyniku rozpatrzenia sprawy.

Odrębnym zadaniem określonym w art. 28 ust. 4 zd. 3 dyrektywy 95/46/WE jest rozpatrywanie skarg złożonych przez „dowolną osobę" (*any person*) w zakresie kontroli legalności przetwarzania danych osobowych, gdy przepisy krajowe – na mocy art. 13 tej dyrektywy – ograniczają zakres praw i obowiązków określonych w dyrektywie.

Znacznie szerzej problem skarg podmiotów danych, czy też rozpatrywania spraw żądań podmiotu danych w zakresie przetwarzania jego danych osobowych, został uregulowany w uchwalonej w 1997 r. ustawie o ochronie danych osobowych. Zagadnieniu temu poświęconych zostało kilka przepisów rozproszonych w dwóch rozdziałach ustawy, tj. art. 12 pkt 2 oraz art. 18 ust. 1 (Rozdział 2 pt. Organ ochrony danych osobowych) oraz art. 32 ust. 2 (w zw. z ust. 1 pkt 7), art. 32 ust. 3a (w zw. z ust. 1 pkt 9) i art. 35 ust. 2 (w zw. z ust. 1) (Rozdział 4 pt. Prawa osób, których dane dotyczą). Zgodnie z art. 12 pkt 1 OchronaDanychU rozpatrywanie skarg stało się podstawowym zadaniem organu ds. ochrony danych osobowych (GIODO) związanym z wydawaniem decyzji administracyjnych, z czego wynika, że żądanie osoby, której dane dotyczą, kreuje indywidualną sprawę administracyjną rozstrzyganą przez organ władczo w drodze decyzji. Do postępowań prowadzonych przez GIODO zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z odmiennościami wynikającymi z samej ustawy o ochronie danych osobowych. Kontrolę organu w sprawach indywidualnych sprawuje natomiast sąd administracyjny.

Przedmiot i charakter postępowania

Zgodnie z art. 77 ust. 1 RODO przedmiotem skargi podmiotu danych do organu nadzorczego jest przetwarzanie danych osobowych skarżącego z naruszeniem przepisów ogólnego rozporządzenia. W motywie 141 RODO środki ochrony prawnej (środek administracyjny i środek sądowy) odnosi się do sytuacji, gdy osoba uznaje, że jej uprawnienia wynikające z ogólnego rozporządzenia są naruszane. Wynika to także pośrednio z motywu 142 RODO (zd. 1) dotyczącego umocowania przez osobę organizacji społecznej do działania w jej imieniu w postępowaniu przed organem nadzorczym, ponieważ występuje to w sytuacji „jeżeli osoba, której dane dotyczą, uzna, że naruszane są jej prawa wynikające z rozporządzenia". Z punktu widzenia osoby, której dane dotyczą, skarga do organu nadzorczego służy więc przede wszystkim wykonaniu prawa do ochrony danych osobowych poprzez działanie organu nadzorczego, jeżeli do realizacji uprawnień w tym względzie nie doszło wcześniej poprzez działania adresatów obowiązków (przede wszystkim administratora). Zwraca się jednak uwagę na możliwość objęcia skargą każdego naruszenia przepisów ogólnego rozporządzenia, jeżeli odnosi się ono do danych osobowych skarżącego[9]. Z drugiej strony przedmiotem skargi nie może być jakiekolwiek naruszenie przepisów ogólnego rozporządzenia, które nie ma bezpośredniego związku z przetwarzaniem danych osobowych zainteresowanego.

Należy także zwrócić uwagę, że w ogólnym rozporządzeniu już wprost jest mowa o prawie podmiotu danych do wniesienia skargi do organu nadzorczego w przedmiocie przetwarzania własnych danych osobowych. Stanowi to zmianę w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami dyrektywy 95/46/WE oraz ustawy o ochronie danych osobowych. Według polskiej ustawy rozpatrywanie skarg jest

[7] Na ten temat zob. *G. Sibiga*, Administracyjnoprawna ochrona prawa do ochrony danych osobowych w wyniku skargi osoby, której dane dotyczą – geneza i ewolucja polskich rozwiązań, [w:] *P. Kostański*, *P. Podrecki*, *T. Targosz* (red.), *Experienta docet*. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Elżbiecie Traple, Warszawa 2017, s. 1393 i n.

[8] *I. Lipowicz*, Ochrona danych osobowych na rozdrożu, [w:] *G. Szpor* (red.), Prawne problemy informatyzacji administracji, Warszawa 2008, s. 16–17.

[9] *R. Jay*, Guide to the General Data Protection Regulation, A Companion to Data Protection Law and Practice (4th edition), London 2017, s. 287.

jedynie zadaniem organu ochrony danych, z czego dopiero odkodowujemy uprawnienie w tym względzie osób, których dane dotyczą (art. 12 pkt 2 OchronaDanychU). Również w art. 28 ust. 4 dyrektywy 95/46/WE wprowadzono jedynie zadanie organu nadzorczego polegające na rozpatrywaniu wpływających do niego skarg.

Korelatem realizacji prawa podmiotu danych do złożenia skargi staje się obowiązek organu nadzorczego załatwienia sprawy ze skargi[10]. W art. 77 RODO nie określono formy, w jakiej organ załatwia sprawę, przewidując jedynie obowiązek poinformowania skarżącego „o postępach i efektach rozpatrywania skargi". Potencjalnie takie rozwiązanie daje dużą swobodę prawodawcy krajowemu w ukształtowaniu prawnych form działania organu nadzorczego i związanego z nimi zakończenia prowadzonego postępowania. Bez względu na przyjęte rozwiązanie organ nadzorczy zawsze pozostaje zobowiązany do merytorycznego załatwienia sprawy indywidualnej ze skargi i podlega w tym zakresie kontroli sądu. W takim wypadku organ, kończąc postępowanie, stwierdza naruszenie ogólnego rozporządzenia i stosuje środek korygujący albo też nie stwierdza takiego naruszenia.

Osobiście skłaniam się do wniosku, że najpełniej realizuje zasady ogólnego rozporządzenia, szczególnie w kontekście prawnych form działania polskich organów administracji publicznej, zakończenie przez organ nadzorczy postępowania poprzez władcze i konkretyzująco-jednostkowe decydowanie o rozpatrzeniu skargi osoby, której dane dotyczą. Przede wszystkim wynika to z rozwiązań dotyczących sądowej kontroli rozpatrywania skarg przez organ nadzorczy. Artykuł 78 ust. 1 RODO przyznaje m.in. podmiotowi danych (skarżącemu) „prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko prawnie wiążącej decyzji organu nadzorczego jej dotyczącej". W motywie 141 RODO wyjaśnia się, że środek sądowy przysługuje skarżącemu, „jeżeli organ nadzorczy nie reaguje na skargę, częściowo lub w całości ją odrzuca lub oddala, lub nie podejmuje działania, choć jest to niezbędne do ochrony praw tej osoby". Biorąc to pod uwagę, należy przyjąć, że w ramach konkretyzacji następuje badanie przez organ skargi pod względem formalnym (czego wynikiem może być odrzucenie skargi) oraz pod względem merytorycznym (tutaj wynikiem może być oddalenie skargi). Mimo że w przepisach dotyczących skargi (art. 77 RODO) oraz sądowej kontroli jej rozpatrywania (art. 78 RODO) nie wskazuje się w nich przedmiotu rozstrzygnięcia (czy nawet rodzajów rozstrzygnięć) uwzględniających skargę, wydaje się, że wówczas organ nadzorczy korzysta ze swoich kompetencji naprawczych określonych w art. 58 ust. 2 RODO. Korzystanie z tych kompetencji naprawczych pozwoli na proporcjonalną reakcję na naruszenie w konkretnej sprawie w ten sposób, że usunięty zostanie stan naruszenia prawa do ochrony danych osobowych, a w przypadku nałożenia kary pieniężnej zrealizowana zostanie dodatkowo także funkcja odstraszająca (art. 83 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 2 lit. i RODO). Wobec powyższego sprawę ze skargi podmiotu danych powinniśmy kwalifikować jako indywidualną sprawę administracyjną. Pojęcie sprawy administracyjnej jest bowiem definiowane jako możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi w tym przypadku są organ nadzorczy, składająca skargę osoba, której dane dotyczą, oraz podmiot naruszający zdaniem skarżącego przepisy rozporządzenia (administrator lub podmiot przetwarzający). W polskim porządku prawnym najwłaściwszą formą realizacji tak rozumianych kompetencji przez organ nadzorczy jest akt administracyjny (decyzja administracyjna).

W tym kontekście nieco mylące może być użycie zwrotu „skarga" (zarówno w ogólnym rozporządzeniu, jak i w ustawie o ochronie danych osobowych), które w Kodeksie postępowania administracyjnego występuje jako powszechny środek prawny przysługujący każdemu i dotyczy w szczególności zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania sprawy. Po otrzymaniu skargi organ przeprowadza postępowanie uproszczone, które kończy, zawiadamiając skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Tymczasem w sprawie w przedmiocie ochrony danych osobowych ze swojego wniosku („skargi") osoba, której dane dotyczą, właśnie ze względu na przysługujące jej prawo do ochrony danych ma interes prawny w żądaniu rozstrzygnięcia sprawy przez organ nadzorczy. Nie mamy więc do czynienia z postępowaniem uproszczonym, ale z typowym postępowaniem jurysdykcyjnym kończonym decyzją administracyjną. Takie rozumienie konstrukcji skargi osoby, której dane dotyczą, znalazło potwierdzenie w stanowiskach judykatury na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych[11].

Od skargi podmiotu danych w zakresie przetwarzania jego danych osobowych należy odróżnić inne skargi na naruszenia ochrony danych osobowych. Osoba, której dane dotyczą, niezależnie od wniosku (skargi) dotyczącego jej prawa do ochrony danych osobowych może także składać do organu nadzorczego (tak jak do każdego organu administracji publicznej) skargi na inne naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. To samo uprawnienie przysługuje zresztą

[10] W niniejszym tekście nie omawiam problematyki szczególnych sytuacji prowadzenia postępowania w ramach mechanizmu współpracy (organów nadzorczych) przez wiodący organ nadzorczy oraz organy nadzorcze, których sprawa dotyczy. Na ten temat zob. *M. Piech*, One-stop-shop. Mechanizmy podejmowania decyzji w sprawie transgranicznego przetwarzania danych osobowych w UE, [w:] *G. Sibiga* (red.), Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2016, Warszawa 2016, s. 82 i n.

[11] Zob. wyrok NSA z 28.8.2009 r., I OSK 1521/08, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 20.1.2012 r., II SA/Wa 1671/11, Legalis, oraz postanowienie WSA w Warszawie z 17.9.2008 r., II SA/Wa 335/08, Legalis.

każdej innej osobie. W takim wypadku znajdą zastosowanie przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącego skarg i wniosków (art. 221 KPA i n.).

Uprawniony do wniesienia skargi i uczestnictwa w postępowaniu

W art. 77 RODO wskazuje się wyłącznie środki ochrony prawnej przysługujące osobie, której dane dotyczą. Nie określa się zatem sytuacji procesowej innych osób, nawet gdy ich interesu prawnego będzie dotyczyło postępowanie wszczęte w wyniku skargi. W przypadku gdy organ nadzorczy władczo rozstrzyga sprawę aktem administracyjnym, a więc gdy postępowanie ma charakter postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, jego drugą stroną będzie administrator (w mniejszym stopniu podmiot przetwarzający), który dokonuje przetwarzania objętego skargą.

Ponieważ postępowanie jest wszczynane na wniosek, jedynym uprawnionym do jego zainicjowania będzie osoba, której dane dotyczą, przynajmniej taka konkluzja wynika z treści art. 77 ust. 1 oraz art. 57 ust. 1 lit. f RODO. Powyższe rozwiązanie przyjęte w ogólnym rozporządzeniu odbiega od obecnie obowiązującego w ustawie o ochronie danych osobowych. Zgodnie z art. 18 ust. 1 OchronaDanychU w przypadku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych GIODO z urzędu lub na wniosek „osoby zainteresowanej", w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem. W doktrynie konstrukcję skargi na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych odnosi się do wniosków osób, których dane dotyczą[12]. Jednak ustawodawca posłużył się szerszą kategorią „osoby zainteresowanej", które z pewnością obejmuje swoim zakresem każdą osobę, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie[13]. Przykładowo do tej kategorii w orzecznictwie sądów administracyjnych zaliczono podmioty, które żądają – z powołaniem się na przepisy o ochronie danych osobowych – udostępnienia im danych osobowych osób trzecich[14].

W pewnym zakresie również dyrektywa 95/46/WE przewiduje skuteczne złożenie skargi do organu przez innego skarżącego niż osoba, której dane dotyczą. W art. 28 ust. 4 dyrektywy 95/46/WE rozróżnia się skargę osoby, której dane są przetwarzane, oraz skargę „dowolnej osoby" (*any person*), w szczególności w zakresie legalności przetwarzania danych, gdy przepisy krajowe ograniczają zakres praw i obowiązków określonych w tej dyrektywie. W każdym z tych dwóch przypadków na organie spoczywa obowiązek rozpatrzenia sprawy oraz poinformowania skarżącego: „o wyniku sprawy" (gdy skarżącym jest podmiot danych) lub „o przeprowadzeniu kontroli" (gdy skarżącym jest inna osoba).

Ogólne rozporządzenie przyznaje szczególne uprawnienia procesowe – poza podmiotem danych (skarżącym) – jedynie organizacjom społecznym, które łącznie spełniają trzy warunki: nie mają charakteru zarobkowego, ich cele statutowe mieszczą się w interesie publicznym oraz „działają w dziedzinie ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą, w związku z ochroną ich danych osobowych". Według art. 80 ust. 1 RODO takie organizacje mogą zostać umocowane przez podmiot danych (skarżącego) do działania w jego imieniu w postępowaniu przez organem nadzorczym, a następnie w postępowaniu sądowym (kontrolnym wobec organu nadzorczego). Uprawnienie w tym zakresie obejmuje samo złożenie skargi oraz realizowanie w tym postępowaniu uprawnień podmiotu danych. Występuje trudność z bezpośrednim przeniesieniem tego rozwiązania do polskiego postępowania administracyjnego, ponieważ zgodnie z art. 33 § 1 KPA pełnomocnikiem w postępowaniu administracyjnym może być jedynie osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych. Należy jednak dążyć do zapewnienia komplementarności przepisu przewidującego szczególną rolę organizacji w postępowaniu oraz zasad prowadzenia postępowania administracyjnego, choćby poprzez umożliwienie udziału tej organizacji w postępowaniu.

Niezależnie od tego art. 80 ust. 2 RODO stanowi, że przepisy krajowe mogą umożliwiać tym organizacjom samodzielne prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego i wykonywania uprawnień w postępowaniu, „jeżeli uznają, że w wyniku przetwarzania naruszone zostały prawa osoby, której dane dotyczą, wynikające z niniejszego rozporządzenia". Należy zwrócić uwagę, że regulacja znajdująca się w art. 80 ust. 2 RODO znacząco różni się od art. 31 KPA określającego sytuację prawną organizacji społecznej w polskim postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Istota rozwiązania unijnego polega na przyznaniu organizacji uprawnienia do złożenia skargi do organu nadzorczego (w sytuacji naruszenia praw podmiotu danych określonego w RODO), co oznacza, że organizacja ma prawo skutecznie żądać merytorycznego rozstrzygnięcia wniesionej przez nią sprawy, a w trakcie postępowania będzie przysługiwał jej status strony w tym postępowaniu. Rolą organu nadzorczego nie jest wstępne rozstrzyganie o wszczęciu postępowania na wniosek organizacji, ale rozstrzygnięcie merytoryczne każdego wniosku organizacji dotyczącego naruszenia prawa osoby, której dane dotyczą. Postępowanie wnioskowe w takim wypadku jest wszczęte w dniu doręczenia organowi nadzorczemu żądania

[12] *E. Kulesza*, Pozycja i uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w świetle ustawy ochronie danych osobowych. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, Przegląd Sejmowy 1999, Nr 5, s. 16–17.

[13] Na temat pojęcia osoby zainteresowanej w rozumieniu art. 18 ust. 1 OchronaDanychU zob. *C. Martysz*, Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w ustawie o ochronie danych osobowych, [w:] *G. Szpor* (red.), Przetwarzanie i ochrona danych, Katowice 1998, s. 35; *G. Sibiga*, Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych, Warszawa 2003, s. 129 i n.

[14] Zob. np. wyrok NSA z 21.8.2013 r., I OSK 1666/12, Legalis.

organizacji spełniającego warunki określone w art. 80 ust. 2 w zw. z ust. 1 RODO. Decyzja o wprowadzeniu takiej szczególnej konstrukcji procesowej należy jednak do prawodawcy krajowego.

Od skargi podmiotu danych w zakresie przetwarzania jego danych osobowych należy odróżnić skargi innych osób na naruszenia ochrony danych osobowych. Zresztą skarżącym w tym rozumieniu może być też sama osoba, której dane dotyczą. Może ona bowiem niezależnie od wniosku (skargi) dotyczących jej prawa do ochrony danych osobowych składać także do organu (GIODO) skargi na inne naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Dopiero wówczas dojdzie do zastosowania przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącego skarg i wniosków (art. 221 KPA i n.). Zresztą taką skargę w przedmiocie ochrony danych osobowych może złożyć do organu każdy zainteresowany, a jeżeli sprawa nie będzie dotyczyła jego danych osobowych lub z innych powodów nie będzie miał interesu prawnego w jej rozpatrzeniu, należy ją traktować jako skargę, o której mowa w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wybór środka dochodzenia prawa

Osobie, której dane dotyczą, przyznano w ogólnym rozporządzeniu niezależne od siebie środki ochrony związane z naruszeniem jej praw określonych w rozporządzeniu i mające służyć realizacji tych praw:

1) skargę do organu nadzorczego na przetwarzanie jej danych osobowych z naruszeniem rozporządzenia (art. 77 RODO), a następnie zainicjowanie sądowej kontroli dotyczącej decyzji organu nadzorczego lub jego bezczynności (art. 78 RODO);
2) środek ochrony przed sądem na naruszenie jej praw przysługujących na podstawie ogólnego rozporządzenia w wyniku przetwarzania danych osobowych sprzecznego z tym rozporządzeniem (art. 79 RODO)[15].

Dla podmiotu danych przewidziano zatem wybór między dwoma środkami ochrony prawnej: administracyjnym oraz sądowym. Każdy z tych środków służy realizacji prawa do ochrony danych osobowych (w sytuacji gdy doszło do jego naruszenia), a prawodawca unijny podkreśla, że zastosowanie jednego z tych środków pozostaje bez uszczerbku do skorzystania z drugiego (art. 77 ust. 1 oraz art. 79 ust. 1 RODO)[16]. Wydaje się jednak, że prawodawca krajowy powinien w ten sposób ukształtować procedurę, aby zapobiegać możliwości występowania w obrocie dwóch „konkurencyjnych" wobec siebie orzeczeń (sądowego i administracyjnego), które mają tożsamy przedmiot związany z prawem do ochrony danych osobowych.

Warunek wyczerpania środków prawnych przed złożeniem skargi

W przypadku skargi na niewykonanie przez administratora uprawnienia osoby, której dane dotyczą, w art. 77 oraz 57 ust. 1 lit. f RODO wprost nie wymaga się od tej osoby wcześniejszego złożenia żądania wobec samego administratora.

Powyższa kwestia została uregulowana odmiennie w ustawie ochronie danych osobowych. W polskiej ustawie przyjęto bowiem konstrukcję, że w pierwszej kolejności osoba, której dane dotyczą, realizuje swoje uprawnienia, składając żądania do administratora jej danych. Dopiero gdy administrator nie wykona tych żądań, podmiot danych składa wniosek do GIODO, który rozstrzyga merytorycznie sprawę (art. 35 ust. 2 OchronaDanychU). Wyjątkowo to sam administrator, który otrzymał żądanie, musi je przekazać do GIODO, gdy negatywnie rozpatrzył to żądanie, co wyręcza osobę, której dane dotyczą, od potrzeby samodzielnego wniesienia skargi go organu. Powyższy szczególny tryb dotyczy żądania podmiotu danych: zaprzestania przetwarzania danych osobowych ze względu na jego szczególną sytuację oraz ponownego indywidualnego rozpatrzenia jego sprawy rozstrzygniętej z naruszeniem zakazu automatyzacji (art. 32 ust. 2 i 3a OchronaDanychU).

Pomimo braku stosowanej regulacji w art. 77 oraz 57 ust. 1 lit. f RODO moim zdaniem z przepisów ogólnego rozporządzenia wynika warunek skuteczności skargi polegający na uprzednim wyczerpaniu środków prawnych wobec administratora, jeżeli taki środek przysługuje. Na uprawnienia podmiotu danych określone w art. 15–21 RODO składają się bowiem dwa elementy: materialny i formalny. Element materialny określa treść określonego uprawnienia, natomiast formalny wymaga, aby osoba zwróciła się o realizację swojego prawa do administratora. Z naruszeniem ogólnego rozporządzenia mamy do czynienia dopiero w sytuacji, gdy nie dojdzie do realizacji uprawnienia mimo łącznego spełnienia tych dwóch elementów. Pośrednio warunek uprzedniego wyczerpania środka wobec administratora potwierdzają formalne wymogi negatywnej odpowiedzi tego administratora na żądanie podmiotu danych (gdy takie żądanie zostanie złożone). Według art. 12 ust. 4 RODO w takiej odpowiedzi zawiadamiającej o niepodjęciu żądanych działań administrator musi w szczególności poinformować o możliwości wnie-

[15] Odrębnie od środka sądowego, o którym mowa w art. 79 RODO, w art. 82 RODO przewiduje się uprawnienie odszkodowawcze wobec administratora lub podmiotu przetwarzającego przyznane każdej osoby, która poniosła szkodę majątkową lub niemajątkową w wyniku naruszenia ogólnego rozporządzenia.

[16] Dopuszczalny przedmiot powództwa, o którym mowa w art. 79 RODO, wydaje się węższy niż skargi, ponieważ odnosi się on do naruszenia praw powoda określonych w RODO, podczas gdy skarga dotyczy każdego naruszenia RODO w zakresie przetwarzania danych osobowych skarżącego. Zob. *R. Jay*, Guide to the General…, s. 293.

sienia skargi do organu nadzorczego. Można więc wnosić, że dopiero na tym etapie taka możliwość występuje.

Opłata za rozpatrzenie skargi

Stosownie do treści art. 57 ust. 3 RODO organ nadzorczy wypełnia zadania na rzecz osoby, której dane dotyczą, bezpłatnie. Jedyny wyjątek od tej zasady przewiduje się w ust. 4 w tym przepisie, zgodnie z którym, gdy żądanie jest w sposób oczywisty nieuzasadnione lub nadmierne, w szczególności ze względu na swą powtarzalność, organ nadzorczy może pobrać opłatę w rozsądnej wysokości wynikającej z kosztów administracyjnych. W wypadku spełnienia chociaż jednej z tych przesłanek alternatywnym działaniem organu jest odmowa podjęcia żądanych w skardze działań. Jeżeli jednak organ nadzorczy skorzysta z możliwości nałożenia opłaty lub odmowy podjęcia działań, przepis art. 57 ust. 4 zd. 2 RODO zobowiązuje go do wykazania, że żądanie jest w sposób oczywisty nieuzasadnione lub nadmierne.

Z powyższych przepisów wynika kilka istotnych wniosków, ponieważ szczególnym zadaniem organu nadzorczego wobec podmiotu danych jest rozpatrywanie skarg od niego otrzymanych. Zasadą pozostaje, że taki skarżący nie ponosi opłat z tytułu rozpatrzenia przez organ jego skargi, w tym wydania aktu administracyjnego kończącego postępowanie (jeżeli taki akt został wydany). Niedopuszczalne pozostaje więc wymaganie od skarżącego uiszczenia opłaty skarbowej lub innej opłaty w kwocie zryczałtowanej. W mojej ocenie ogólne rozporządzenie nie dopuszcza możliwości ustanowienia takich opłat przez prawodawcę krajowego z powodów podanych poniżej.

Dwiema wyjątkowymi sytuacjami, w przypadku których jest możliwe nałożenie przez organ opłaty, jest złożenie skargi „oczywiście nieuzasadnionej" lub „nadmiernej, w szczególności ze względu na swą powtarzalność", co stanowi powielenie przesłanek przewidzianych w art. 12 ust. 5 RODO dla administratora rozpatrującego żądanie podmiotu danych[17]. Sama wysokość opłaty powinna być przez organ ustalona „w rozsądnej wysokości wynikającej z kosztów administracyjnych", a zatem musi być ona adekwatna do rzeczywiście poniesionych kosztów i nie może stanowić nadmiernego utrudnienia w realizacji uprawnienia.

Z tak skonstruowanego rozwiązania wynika kilka istotnych wniosków. Nawet w przypadku spełnienia prawem określonej przesłanki nałożenie opłaty pozostawiono uznaniu organu nadzorczego. Sam sposób sformułowania przesłanek świadczy, że ich zaistnienie powinno być ustalone *a casu ad casum* przez organ nadzorczy, przy czym może on przyjąć stałe kryteria pomocnicze pomagające w tym ustalaniu. Dodatkowo organ musi wykazać zaistnienie przesłanki określone w art. 57 ust. 4 RODO, co wymaga sporządzenia uzasadnienia. Usprawiedliwiony wydaje się zatem pogląd, że mamy do czynienia ze szczególnym rodzajem rozstrzygnięcia organu nadzorczego, i to zarówno w przypadku nałożenia opłaty, jak i odmowy podjęcia działań. Również sama wysokość opłaty powinna zostać ustalona indywidualnie w zależności od okoliczności faktycznych i z uwzględnieniem przesłanek wskazanych w ogólnym rozporządzeniu. Takie „elastyczne" ustalanie wysokości opłaty występuje już w prawie krajowym w ustawie z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej[18], w której opłatę nakłada się, gdy podmiot zobowiązany „ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku", a wysokość ustalonej opłaty musi odpowiadać tym kosztom.

Przebieg postępowania organu nadzorczego

Pomimo lakoniczności przepisów proceduralnych w ogólnym rozporządzaniu na gruncie tego aktu można wyróżnić kilka etapów procesowych:

1) wszczęcie postępowania,
2) postępowanie wyjaśniające,
3) zakończenie postępowania,
4) sądowa kontrola organu nadzorczego, tj. jego aktów lub czynności, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Postępowanie wszczynane jest wyłącznie na wniosek (skargę) osoby, której dane dotyczą. W ogólnym rozporządzeniu nie określono wymogów w stosunku do samej skargi, w szczególności jej formy i treści. W art. 57 ust. 3 RODO nakłada się na organ nadzorczy szczególny obowiązek ułatwienia składania skarg („organ nadzorczy ułatwia wnoszenie skarg (…) za pomocą takich środków, jak gotowy formularz skargi, który można również wypełnić elektronicznie, co nie wyklucza innych sposobów komunikacji")[19]. Obowiązkiem organu nadzorczego jest umieszczenie w sieci elektronicznego formularza pomocniczego, który osoba, której dane dotyczą, będzie mogła elektronicznie wypełnić i za jego pomocą skutecznie online złożyć skargę do organu nadzorczego. Wzór takiego formularza może zostać określony w krajowych przepisach uzupełniających ogólne rozporządzenie, a gdyby to nie nastąpiło, musi to uczynić sam organ nadzorczy. Jednak zastosowanie elektronicznego formularza nie może wykluczać innych niż elektroniczne sposobów składania skarg do

[17] W polskiej wersji językowej ogólnego rozporządzenia w art. 12 ust. 5 RODO znajduje się przesłanka żądania „ewidentnie nieuzasadnionego", natomiast w art. 57 ust. 4 RODO „oczywiście nieuzasadnionego". Powodem różnicy jest jednak wyłącznie różnica w tłumaczeniu przymiotnika „*manifestly*", który występuje w obu tych przepisach.

[18] T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.

[19] Na ten temat także motyw 141 zd. 5 RODO.

organu nadzorczego, w szczególności nie może być podstawą do odmowy rozpatrzenia skargi z przyczyn formalnych.

Przepisy rozporządzenia ogólnego nie wymają szczególnej formy wszczęcia postępowania. Dopuszczalne będzie zatem przyjęcie, że datą wszczęcia postępowania będzie dzień doręczenia skargi organowi nadzorczemu (zob. art. 61 § 3 KPA).

W prowadzonym postępowaniu organ nadzorczy dla potrzeb ustalenia stanu faktycznego jest uprawniony do korzystania ze środków dowodowych, o których mowa w art. 58 ust.1 lit. a–b i e–f RODO. W motywie 141 RODO wskazuje się, że w zakresie dowodowym organ powinien się kierować zasadą proporcjonalności („Postępowanie wyjaśniające na podstawie skargi powinno być prowadzone – z zastrzeżeniem kontroli sądowej – w zakresie odpowiadającym konkretnej sprawie").

Z przepisów rozporządzenia ogólnego wynika także obowiązkowy dla organu termin zakończenia postępowania. Sądowa skarga na bezczynność organu nadzorczego jest bowiem dopuszczalna dopiero po trzech miesiącach od dnia wniesienia skargi, gdy organ w tym terminie nie rozpatrzył skargi lub nie poinformował skarżącego o postępach lub efektach rozpatrywania skargi (art. 78 ust. 2 RODO). Z rozwiązania tego wynika, że podstawowym terminem dla organu nadzorczego jest termin trzymiesięczny, w którym musi on rozpatrzyć sprawę (np. wydać rozstrzygnięcie załatwiające skargę) lub zawiadomić skarżącego o przedłużeniu postępowania wraz z informacją o postępach i efektach postępowania. Z motywu 141 RODO wynika, że postępowanie może być przedłużone, jeżeli dana sprawa wymaga dalszych czynności wyjaśniających lub koordynacji działań z innym, krajowym organem nadzorczym.

Ogólne rozporządzenie przewiduje również sądową kontrolę aktów lub czynności organu nadzorczego, jak również jego bezczynności, uruchamianą w wyniku wniesienia środka sądowego przez skarżącego. W art. 78 ust. 1 RODO przyznaje się skarżącemu prawo do sądowego zaskarżania wiążącej decyzji organu nadzorczego. W motywie 141 RODO wyjaśnia się, że w szczególności dotyczy to sytuacji odrzucenia lub oddalenia skargi w części lub w całości. Odrębne prawo do środka sądowego przysługuje, gdy organ nie rozpatrzył skargi lub nie poinformował osoby, której dane dotyczą, w określonym terminie „o postępach lub efektach rozpatrywania skargi" (art. 78 ust. 2 RODO). Dotyczy to zwłaszcza przypadku, gdy organ nadzorczy nie podejmuje działania, choć jest to niezbędne do ochrony praw osoby, której dane dotyczą (skarżącego) – motyw 141 RODO. Środek ten można zakwalifikować jako skargę na bezczynność organu nadzorczego, ale nie ma też uzasadnienia, aby ograniczać podmiotowi danych również prawo do skargi sądowej na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ nadzorczy.

Podsumowanie

Powyższe wskazuje, że przepisy ogólnego rozporządzenia nie ukształtowały w sposób wystarczający procedury rozpatrywania skarg, a jedynie wprowadziły pewne rozwiązania w tym względzie. Konsekwencją tego jest, że to prawodawca krajowy musi kompleksowo uregulować procedurę w tym przedmiocie oraz określić prawne formy działania organu nadzorczego, oczywiście uwzględniając nieliczne regulacje w tym względzie zawarte w ogólnym rozporządzeniu.

Słowa kluczowe: skarga, organ nadzorczy, prawo do ochrony danych, podmiot danych.

Complaint to watchdog and its examination according to the general regulation on data protection. Proceeding in regard to complaint of a person of whom the data concern

From the point of view of a person of whom the data concern (subject of data), the core of law regulation on personal data protection amounts to granting them the right to protect their personal data. This person realizes their eligibility against the administrator of the data, and when it fails, they have a right to file a complaint to an independent administrative authority of personal data protection (watchdog). The job of this authority is to look into this complaint so that in case of ascertainment of violation of law on data protection it can lead to following the law by administrative means. In the article the author presents regulation in this matter included in the regulation of the European Parliament and the Council 2016/679 of 27.4.2016 in the matter of legal person protection in regard to processing of personal data and in the matter of free movement of such data and overruling the directive 95/46/EC (general regulation on data protection) comparing it to past solutions effective until 25.5.2018, which can be found in the directive 95/46/EC of the European Parliament and the Council of 24.10.1995 in the matter of legal person protection in regard to processing of personal data and its free movement and realizing the directive of Polish law of 29.8.1997 on personal data protection.

Keywords: complaint, watchdog, right to data protection, subject of data.