Tomasz Kuczyński

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

t.kuczynski@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9936-1951>

Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych w świetle zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

<http://dx.doi.org/10.12775.SIT.2021.026>

1. Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ (dalej: Konstytucja) na mocy art. 51 wprowadziła istotną zasadę w postaci prawa do ochrony informacji o jednostce. Zgodnie z ust. 1 przywołanej regulacji nikt nie może być zobowiązany – inaczej niż na podstawie ustawy – do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, co wskazuje na niezwykle szeroki zakres podmiotowy przepisu². Adresatem norm zawartych w art. 51 Konstytucji pozostają również organy władzy publicznej, które mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać jedynie takie dane osobowe, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Tak niezwykle wrażliwa i istotna materia, jaką jest przetwarzanie danych osobowych, wymagała doprecyzowania na szczeblu ustawowym, co

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

² M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

dodatkowo podkreślił ustrojodawca w art. 51 ust. 5 Konstytucji. Konieczność precyzyjnego ustawowego uregulowania przypadków przetwarzania danych osobowych obywateli przez uprawnione podmioty niejednokrotnie akcentował również w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny³. Stosownie do art. 51 ust. 5 Konstytucji w dniu 29 sierpnia 1997 r. uchwalona została, nieobowiązująca już, Ustawa o ochronie danych osobowych⁴, która ustanowiła właściwy organ do spraw ochrony danych osobowych w postaci Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO). Ustawa ta, wskutek przyjęcia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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)⁵ (dalej: RODO), straciła moc z dniem 25 maja 2018 r. z wyjątkiem art. 1, art. 2, art. 3 ust. 1, art. 4–7, art. 14–22, art. 23–28, art. 31 oraz rozdziałów 4, 5 i 7, które zachowały moc w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w celu rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania i zwalczania czynów zabronionych, prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących tych czynów oraz wykonywania orzeczeń w nich wydanych, kar porządkowych i środków przymusu w zakresie określonym w przepisach stanowiących podstawę działania służb i organów uprawnionych do realizacji zadań w tym zakresie, w terminie do dnia wejścia w życie przepisów wdrażających Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającą decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW⁶

³ Zob. np. wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07, OTK-A 2009, nr 6, poz. 86.

⁴ Dz.U. Nr 133, poz. 883.

⁵ Dz.Urz. UE L 2016, Nr 119, s. 1.

⁶ Dz.Urz. UE L 2016, Nr 119, s. 89.

(dalej: dyrektywa). W konsekwencji uchwalona została nowa Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁷ (dalej: u.o.d.o.). Celem niniejszej regulacji była implementacja dyrektywy, a także wdrożenie w ramach porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej regulacji zawartych w RODO. Ustawa ta wprowadziła nowy organ ochrony danych osobowych w postaci Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: PUODO). PUODO, choć jest prawnym kontynuatorem GODO i na mocy regulacji zawartych w rozdziale 13 u.o.d.o. zachował jego majątek i wierzytelności, a ponadto przejął wszczęte przez niego postępowania, zyskał na podstawie RODO szereg nowych uprawnień. Zmianie uległy również zasady rządzące postępowaniem przed nowym organem ochrony danych osobowych.

Nie bez znaczenia dla powyższego pozostaje inna wyrażona w art. 78 Konstytucji zasada – zasada dwuinstancyjności postępowania. Nie ma ona co prawda charakteru bezwzględny, gdyż regulacja ta przewiduje możliwość ustanowienia wyjątków od tej zasady w drodze regulacji ustawowej, jednakże wyjątki te powinny być ustanawiane tylko w ramach okoliczności usprawiedliwiających pozbawienie strony możliwości skorzystania z danego środka prawnego⁸. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.d.o. postępowanie przed PUODO jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Regulacja ta została w doktrynie różnie zinterpretowana. Należy więc odpowiedzieć na pytanie: co dokładnie oznacza jednoinstancyjność postępowania przed PUODO i jaka jest jej relacja do konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji, jak i do art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego⁹ (dalej: k.p.a.) formułującego zasadę dwuinstancyjności postępowania? Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie relacji między przywołanymi powyżej regulacjami, a także analiza istoty jednoinstancyjnego postępowania przed PUODO przy wykorzystaniu dogmatyczno-prawnej metody badawczej.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

⁸ M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Lex.

⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 256.

2. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Zasada dwuinstancyjności postępowania ma fundamentalne znaczenie dla całości postępowania administracyjnego. Regulacja zawarta w art. 15 k.p.a. pozostawała niezmieniona do 2017 r., kiedy to na mocy Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do art. 15 k.p.a. wyjątku. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Pomimo braku niniejszego wyjątku we wcześniejszym brzmieniu k.p.a. w doktrynie wskazuje się, że jeszcze przed jego wprowadzeniem bezwzględny charakter niniejszej zasady pozostawał dyskusyjny¹⁰. Wprowadzenie do k.p.a. wraz z zasadą dwuinstancyjności postępowania środka prawnego w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy również było wielokrotnie przedmiotem debaty w ramach wypowiedzi poszczególnych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego¹¹.

Nie ulega jednak wątpliwości, że wprowadzanie wyjątków od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego przez ustawodawcę powinno zostać należycie uzasadnione. Jednoinstancyjny charakter danego postępowania powinien zostać usprawiedliwiony szczególnymi okolicznościami towarzyszącymi danemu postępowaniu, gdyż wskutek wprowadzenia takiej regulacji ustawodawca efektywnie uniemożliwia stronie skorzystanie z przysługującego jej domyślnie środka prawnego¹². Każdorazowo również, w przypadku powstania jakichkolwiek wątpliwości co do

¹⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 26.

¹¹ Analizy poglądów w tym zakresie dokonali K. Piszczek, P. Piszczek, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – kontrowersje wokół jego istoty*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11, s. 62–78.

¹² J. Lemańska, *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 57–78.

możliwości skorzystania w danej sytuacji ze środka prawnego w postaci odwołania bądź wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wątpliwości te powinny być interpretowane na rzecz zasady dwuinstancyjności, gdyż, co także podkreślił sam ustawodawca, odstępstwo od niniejszej zasady stanowi wyjątek, który musi wynikać z normy rangi ustawowej¹³. Wyjątki te oczywiście nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej.

Zasada wynikająca z art. 15 k.p.a. wydaje się konsekwencją sformułowanego w ramach art. 78 Konstytucji prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji. Związek między tymi regulacjami nie jest jednakże wyraźny, na co zwraca uwagę Mariusz Bogusz, wskazując, że art. 78 Konstytucji pozostaje w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, regulującym kwestię prawa do sądu, a także z art. 176 ust. 1 Konstytucji, odnoszącym się do zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Autor słusznie zwraca uwagę, że regulacje te odnoszą się do postępowań sądowych i zasadniczo nie kreują standardowego modelu w zakresie instancyjności postępowania administracyjnego¹⁴. Konstrukcja uregulowania sformułowanego w ramach art. 78 Konstytucji wskazuje na zasadę możliwości zaskarżania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji i nie zawiera przy tym wyraźnej zasady dwuinstancyjności postępowania w znaczeniu ogólnym, co dotyczy również postępowania administracyjnego¹⁵.

Jeżeli ustawodawca decyduje się na wyłączenie możliwości złożenia przez stronę odwołania od wydanej wobec niej decyzji, jak wskazuje się w doktrynie, najczęściej wiąże się to z możliwością jej kwestionowania w ramach postępowania przed sądem powszechnym¹⁶. Przykładem może być tutaj regulacja zawarta w art. 81 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji

¹³ M. Żmudka, *Ostateczność decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości*, „CASUS” 2015, nr 4, s. 29–35.

¹⁴ M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2, s. 663.

¹⁵ Ibidem, s. 665.

¹⁶ Tak np. A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel,

i konsumentów¹⁷. Zgodnie z art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia. Co prawda ustawodawca posługuje się w ramach niniejszego aktu pojęciem odwołania, ale należy pamiętać, że nie jest to odwołanie w administracyjnym toku instancji. W praktyce nie funkcjonuje żaden organ wyższego stopnia w stosunku do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który byłby władny do rozpatrzenia niniejszego środka prawnego. Jako organu właściwego do jego rozpatrzenia ustawodawca nie wskazał nawet sądu administracyjnego, gdyż zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy kontrola rozstrzygnięcia wydanego przez niniejszy organ będzie wykonywana przez sąd powszechny w ramach procedury cywilnej. Stanowi to więc wyraźne odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, która w swojej istocie postuluje konieczność podjęcia dwukrotnego merytorycznego rozstrzygnięcia tożsamej sprawy przez dwa różne organy administracji publicznej¹⁸.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego ma duże znaczenie z punktu widzenia całości tego postępowania. Oczywiście zasadę tę należy rozumieć przede wszystkim jako zagwarantowanie stronie wydania przez dwa różne organy orzeczenia co do istoty sprawy w postępowaniu jej dotyczącym. Zasada ta odnosi się jednakże nie tylko do kwestii podmiotów orzekających w danym postępowaniu. Również same czynności (bądź zaniechania) poszczególnych organów mogą mieć duże znaczenie przy próbie oceny, czy w danej sprawie została zachowana zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W przypadku wniesienia przez stronę odwołania od decyzji organu pierwszej instancji jednym z rozstrzygnięć, jakie może zapaść w ramach postępowania przed organem drugiej instancji, jest jedno z rozstrzygnięć kasatoryjnych,

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, Warszawa 2020, Lex.

¹⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 275.

¹⁸ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, Lex.

które stosownie do art. 138 § 2 k.p.a. polega na uchyleniu zażalenie decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Istotą niniejszego rozstrzygnięcia jest stwierdzenie przez organ drugiej instancji, że organ pierwszej instancji nie przeprowadził w praktyce postępowania dowodowego lub że jest ono dotknięte na tyle istotnymi brakami, że sprawa wymaga ponownego rozpoznania. Organ drugiej instancji nie może w takiej sytuacji samodzielnie przeprowadzić postępowania dowodowego w zakresie dotkniętym brakami, gdyż w istocie postępowanie dowodowe zostałyby przeprowadzone po raz pierwszy¹⁹. Tym samym nie zostałyby zachowana zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Również organy drugiej instancji muszą każdorazowo pamiętać, że ich zaniechanie w zakresie wykonania ciążącego na nich ustawowego obowiązku podjęcia konkretnych czynności może mieć wpływ na ostateczną ocenę tego, czy w danej sprawie respektowana była zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, stając na stanowisku, że brak należytego uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji i przedstawienia głównych motywów danego rozstrzygnięcia stanowi nie tylko oczywiste naruszenie przepisów postępowania (art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a.), ale również stawia pod znakiem zapytania kwestię zachowania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, gdyż jedynie szczątkowe odniesienie się do istoty sprawy nie niesie ze sobą jakiegokolwiek merytorycznej treści²⁰.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można uznać, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, w szczególności w obecnym jej brzmieniu, nie ma charakteru bezwzględnie. Jej wcześniejsze brzmienie na pierwszy rzut oka pozwalało wysunąć twierdzenie, że art. 15 k.p.a. ma, przynajmniej

¹⁹ Z.R. Kmiecik, *Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym*, „CASUS” 2007, nr 4, s. 16–22.

²⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 maja 1998 r., IV SA 1130/96, Lex nr 43290.

w teorii, charakter normy *ius cogens*. Okazuje się jednak, że również przed dodaniem do niniejszego przepisu sformułowania „chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej” zasada ta nie była bezwzględnie przestrzegana. Nie jest trudne określenie przypadków, w których strona dysponuje możliwością zainicjowania kontroli wydanego wobec niej rozstrzygnięcia, jednakże kontrola ta nie będzie dokonywana przez organ drugiej instancji bądź przez właściwy sąd administracyjny, lecz przez sąd powszechny. Niemniej wydaje się, że należy postulować, żeby – jeżeli nie sprzeciwiają się temu szczególne okoliczności – strona miała prawo do rozpatrzenia jej sprawy przez dwa różne organy administracji publicznej, stosownie do zasady wyrażonej w art. 15 k.p.a. Oczywiście w świetle powyższego twierdzenia powstaje wątpliwość, czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy czyni zadość wyrażonej w k.p.a. zasadzie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – wątek ten zostanie podjęty w dalszej części opracowania.

3. Postępowanie administracyjne przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych a zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Wskutek przyjęcia u.o.d.o. pozycja organu odpowiedzialnego za ochronę danych osobowych uległa zmianie, przy czym należy tu wskazać, że nowe regulacje umocniły pozycję niniejszego organu. Uwagę zwracają chociażby regulacje dotyczące procedury nadawania statutu Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Na gruncie wcześniej obowiązującej ustawy statut Biura GODO nadawał Prezydent RP po zasięgnięciu opinii GODO. Obecnie to sam organ ochrony, tj. PUODO, na podstawie art. 45 ust. 3 u.o.d.o. nadaje w drodze zarządzenia statut swojego aparatu pomocniczego, określając w ramach niniejszego aktu organizację wewnętrzną Urzędu, zakres zadań swoich zastępców, a także zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych Urzędu, mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań

Urzędu. Zmianie uległa również liczba zastępców organu ochrony danych osobowych. GODO miał tylko jednego zastępcę, natomiast PUODO, stosownie do art. 36 u.o.d.o., może powołać do trzech zastępców, którzy muszą spełniać takie same wymogi formalne jak kandydat na PUODO. Jako kolejny przykład przejawu umocnienia pozycji PUODO można przywołać art. 48 u.o.d.o., zgodnie z którym przy PUODO działa Rada do spraw Ochrony Danych Osobowych, będąca organem opiniodawczo-doradczym PUODO. Powyższe regulacje konsekwentnie wskazują na przyznanie PUODO o wiele większej swobody w kształtowaniu swojego aparatu pomocniczego niż w przypadku GODO.

O silniejszej pozycji PUODO świadczą jednakże przede wszystkim regulacje RODO kształtujące jego kompetencje jako organu nadzorczego czuwającego nad ochroną danych osobowych. Na pierwszy plan wysuwa się możliwość prowadzenia przez PUODO postępowań w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych oraz nakładanie administracyjnych kar pieniężnych stosownie do art. 83 ust. 2 RODO. Uwagę zwracają również kompetencje w zakresie opracowywania i udostępniania kryteriów certyfikacji, o której mowa w art. 42 RODO, a także przeprowadzania tej certyfikacji. Jako ostatni przykład warto wymienić prowadzenie przez PUODO rejestru inspektorów danych osobowych stosownie do art. 10 u.o.d.o.

Dla niniejszego opracowania znaczenie miał art. 21 nieobowiązującej już ustawy o ochronie danych osobowych. Zgodnie z ust. 1 w przypadku wydania wobec strony decyzji administracyjnej może się ona zwrócić do GODO z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Stosownie do ust. 2 na decyzję GODO w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Warto już w tym miejscu zauważyć, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, stosownie do art. 52 § 3 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹ (dalej: p.p.s.a.), istotnie znowelizowanego w tym zakresie na mocy art. 9 Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych

²¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.

innych ustaw²², ma charakter fakultatywnego środka prawnego, z którego strona postępowania może, lecz nie musi skorzystać, a zamiast tego może bezpośrednio wnieść skargę na decyzję do sądu administracyjnego. Należy również zaznaczyć, że odwołanie nie pozostawałoby w tym wypadku dopuszczalnym środkiem prawnym (pomijając oczywisty fakt, że ustawodawca nie przewidział go bezpośrednio w ramach regulacji), gdyż w stosunku do GIODO nie funkcjonował żaden organ wyższego stopnia ani żadna ustawa szczególna nie wskazywała odpowiedniego organu odwoławczego. Także w przypadku obowiązującej obecnie u.o.d.o. w stosunku do PUODO nie funkcjonuje żaden organ wyższego stopnia, jak i sama u.o.d.o. bądź inna ustawa szczególna nie wskazuje organu odwoławczego.

Analogicznych do wskazanego wyżej art. 21 uregulowań nie odnajdziemy jednak w u.o.d.o. Przywołany już wcześniej art. 7 ust. 2 u.o.d.o. stanowi jedynie, że postępowanie przed PUODO jest postępowaniem jednoinstancyjnym²³. Należy więc przyjrzeć się bliżej postępowaniu prowadzonemu przez PUODO.

Postępowanie przed PUODO w przedmiocie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w istocie składa się z dwóch etapów, przy czym etap drugi nie występuje w każdym wypadku. Pierwszym z etapów postępowania jest postępowanie kontrolne, prowadzone na podstawie przepisów zawartych w art. 78 i nast. u.o.d.o. Postępowanie to może być prowadzone zgodnie z zatwierdzonym wcześniej przez PUODO planem kontroli, na podstawie uzyskanych przez PUODO informacji bądź w ramach monitorowania przestrzegania przepisów RODO²⁴. Stosownie do art. 90 u.o.d.o., jeżeli po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego PUODO uzna, że mogło dojść do naruszenia przepisów o ochronie

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

²³ Zagadnienie jednoinstancyjnego charakteru postępowania i konsekwencji związanych z przyjęciem niniejszego modelu postępowania porusza M. Wilbrandt-Gotowicz, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych a gwarancje praw jednostki*, w: *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2020, s. 358–361.

²⁴ P. Litwiński, w: *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, Legalis.

danych osobowych, zobowiązany jest on do niezwłocznego wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 60, tj. postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Jest to drugi etap postępowania przed PUODO, będący w istocie postępowaniem administracyjnym²⁵. Postępowanie to należy rozumieć jako szczególnego rodzaju postępowanie jurysdykcyjne, prowadzone w przeważającej części na podstawie u.o.d.o. (postępowanie administracyjne *sensu stricto*)²⁶. Do niniejszego postępowania, w zakresie nieuregulowanym w u.o.d.o., znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. stosownie do treści art. 7 ust. 1 u.o.d.o. Ten etap postępowania przed PUODO kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Może mieć ona łagodniejszy dla strony postępowania charakter i w istocie opierać się np. na udzieleniu jej upomnienia w związku z naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych. Decyzja może jednakże również nakładać na podmiot, który dokonał naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, administracyjną karę pieniężną, której wysokość jest ustalana na podstawie przesłanek określonych w art. 83 ust. 2 RODO. Kary te często mogą być bardzo dotkliwe²⁷, w związku z czym adresat tego typu decyzji w większości wypadków będzie zainteresowany możliwością jej wzruszenia.

Przed przystąpieniem do omawiania ujęcia jednoinstancyjnego charakteru postępowania przed PUODO przez przedstawicieli doktryny kilka słów należy poświęcić intencjom ustawodawcy, który zdecydował się na wprowadzenie tego typu uregulowania. Jak już wcześniej ustalono, każde odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinno zostać należycie uzasadnione.

Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu u.o.d.o. wskazał, że korzysta z możliwości przewidzianej w Konstytucji oraz w k.p.a.

²⁵ Ibidem.

²⁶ W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 3.

²⁷ Zob. np. decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 17 grudnia 2020 r., znak: DKN.5130.1354.2020, nakładającą na ID Finance Poland Sp. z o.o. w likwidacji administracyjną karę pieniężną w wysokości 1 069 850 zł, <https://uodo.gov.pl/decyzje/DKN.5130.1354.2020> (dostęp: 6.03.2021 r.).

Podkreślił, że zasada dwuinstancyjności nie ma absolutnego charakteru. Głównym motywem stojącym za przyjęciem takiego brzmienia art. 7 ust. 3 u.o.d.o. jest konieczność ochrony prawa podstawowego, tj. prawa do ochrony danych osobowych osoby fizycznej, a pozbawienie adresata decyzji prawa do ponownego rozpatrzenia sprawy przez właściwy organ pozostaje „w odpowiedniej proporcji” do powyższej konieczności. Przywołane zostały także dane dotyczące decyzji wydanych po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez GODO, które w większości nie prowadziły do zmiany zaskarżonego rozstrzygnięcia²⁸. Biorąc pod uwagę brzmienie u.o.d.o., należy stwierdzić, że ustawodawca zdecydował się przypisać większe znaczenie konieczności ochrony praw jednostki w związku z gromadzonymi przez podmioty trzecie danymi osobowymi niż ochronie prawa tych podmiotów do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia ich sprawy, czyniąc użytek z przewidzianych w Konstytucji i k.p.a. wyjątków. Jak wspomniano we wprowadzeniu, regulacja zawarta w art. 7 ust. 3 u.o.d.o. została zinterpretowana w doktrynie na różne sposoby.

Paweł Fajgielski wskazuje, że jednoinstancyjność postępowania przed PUODO oznacza, w przeciwieństwie do dwuinstancyjnego postępowania przed GODO, że na podstawie nowej u.o.d.o. nie ma możliwości złożenia do organu ochrony danych osobowych wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁹.

Zdaniem Iwony Boguckiej jednoinstancyjność postępowania przed PUODO oznacza brak istnienia środka odwoławczego w administracyjnym toku postępowania, którym w tym wypadku byłby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy³⁰. Autorka upatruje w niniejszej regulacji wyjątek od zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji, wskazując, że ustawodawca zdecydował się na wyłączenie

²⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ochronie danych osobowych, druk nr 2410, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8CCA-C91A3C6BBF62C125826C0033588C/%24File/2410.pdf>, s. 24–26 (dostęp: 6.03.2021 r.).

²⁹ P. Fajgielski, *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych*, w: *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex.

³⁰ I. Bogucka, w: *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. D. Lubasz, Warszawa 2019, Lex.

zaskarżalności rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji oraz że jest to regulacja stanowiąca wyjątek od wyrażonej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego³¹.

W komentarzu do u.o.d.o. pod red. Pawła Litwińskiego wskazano wyraźnie, że od decyzji wydanych przez PUODO nie będzie przysługiwało odwołanie ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy³². Przekonanie o braku możliwości odwołania się od decyzji PUODO w ramach administracyjnego toku postępowania podziela również Anna Dmochowska, która twierdzi jednocześnie, że przysługująca na decyzję PUODO skarga będzie podlegała dwuinstancyjnemu postępowaniu sądowoadministracyjnemu³³.

Pogląd odmienny zwięźle przedstawił Bartosz Marcinkowski, wskazując, że jednoinstancyjne postępowanie przed PUODO co prawda oznacza brak możliwości złożenia odwołania do organu wyższego stopnia, jednakże możliwe jest złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy³⁴.

Przed poczynieniem komentarza do powyższych twierdzeń uwagę należy poświęcić poruszonemu wątkowi dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w świetle konstrukcji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Relacja między wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy a dwuinstancyjnością postępowania była wielokrotnie przedmiotem rozważań w ramach orzecnictwa i doktryny. W wyroku z dnia 20 września 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że istotą zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia³⁵. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, przywołując w ramach swo-

³¹ Ibidem.

³² P. Litwiński, op.cit.

³³ A. Dmochowska, w: A. Dmochowska, A. Piotrowska, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

³⁴ B. Marcinkowski, w: B. Marcinkowski, R. Brodzik, A. Kaczmarek, M. Kluska, O. Legat, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. B. Marcinkowski, Warszawa 2018, Lex.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2016 r., II SA/Wa 24/16, Lex nr 2137451.

jego rozstrzygnięcia postulaty Wacława Dawidowicza, wskazał na niejednołitość pojęcia dwuinstancyjności postępowania, które może być rozumiane na różne sposoby w zależności od tego, czy dwuinstancyjność ta jest rozpatrywana w aspekcie formalnym (oznacza to przesunięcie uprawnień do rozstrzygnięcia danej sprawy na organ wyższej instancji), czy materialnym (oznacza to możliwość dwukrotnego rozstrzygnięcia tej samej sprawy pod względem merytorycznym)³⁶. Wydaje się, że większe znaczenie powinno się przypisywać dwuinstancyjności postępowania w sensie materialnym. Pogląd ten pozostaje aktualny również w nowszych opracowaniach. Zbigniew Kmiecik wskazuje, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest wyjątkiem od zasady zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji ani wyjątkiem od zasady dwuinstancyjności postępowania. Zdaniem autora wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy można postrzegać jako ograniczenie tej zasady, jednakże wynikające z samej istoty konstrukcji niniejszego środka prawnego, nie zaś z woli osiągnięcia konkretnych celów przez ustawodawcę³⁷.

Wydaje się, że na wstępie należy odrzucić przekonanie o dopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku postępowania przed PUODO. Nawet w wypadku przyjęcia rozumienia dwuinstancyjności postępowania w znaczeniu formalnym ciężko obronić tezę o dopuszczalności możliwości skorzystania z niniejszego środka prawnego w ramach jednoinstancyjnego postępowania przed PUODO. Ustawa powinna wprost dopuszczać możliwość korzystania z powyższego instrumentu, co czyni ustawodawca np. w art. 127 § 3 k.p.a. Co prawda, jak wcześniej wspomniano, wszelkie wątpliwości co do realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania powinny być rozstrzygane na jej rzecz, lecz nie oznacza to, że istnienie danego środka prawnego można domniemywać, tym bardziej że w ramach przywołanego wcześniej

³⁶ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., II GSK 100/10, Lex nr 952776.

³⁷ Z.R. Kmiecik, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G” 2017, nr 1, s. 104.

uzasadnienia projektu u.o.d.o. ustawodawca wprost wykazał swoje intencje co do charakteru postępowania przed PUODO, eliminując możliwość skorzystania z niniejszego środka prawnego.

Opowiadam się za przeważającymi w doktrynie poglądami, zgodnie z którymi nie ma możliwości wniesienia odwołania od decyzji PUODO. Kluczowy w tej kwestii pozostaje brak organu wyższego stopnia w stosunku do PUODO, jak i brak wskazanego wyraźnie w samej u.o.d.o. bądź innej ustawie szczególnej organu odwoławczego, który byłby umocowany do orzekania w przedmiocie odwołania od decyzji PUODO. Należy postulować, że tak skonstruowany model postępowania ma na celu umocnienie i uniezależnienie pozycji prawnej PUODO.

Podzielam również przeważający w doktrynie pogląd, że nie jest możliwe złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji PUODO. Należy przyjąć, że ustawodawca celowo nie zdecydował się na wprowadzenie niniejszego środka prawnego do u.o.d.o., a możliwość skorzystania z niego powinna być wyraźnie dopuszczona przez ustawodawcę, co zostało już wskazane w ramach wcześniejszych uwag. Fakt, że środek taki funkcjonował w przypadku postępowania przed GODO, nie stanowi należytego uzasadnienia możliwości korzystania z niego w przypadku postępowań wszczętych przed PUODO. Paweł Fajgielski zwraca jednakże uwagę, że być może nie do końca słusznym wyborem było wyłączenie możliwości skorzystania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdyż stosownie do znowelizowanego art. 52 § 3 p.p.s.a. w przypadku, gdy stronie w danej sprawie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na decyzję bez skorzystania z tego środka prawnego³⁸. W takiej sytuacji to strona miałaby możliwość zdecydowania, czy pragnie kwestionować decyzję w ramach administracyjnego toku instancji, czy skierować sprawę do postępowania sądowoadministracyjnego, co przewidywały postanowienia poprzedniej ustawy o ochronie danych osobowych wskutek wspomnianej nowelizacji art. 52 § 3 p.p.s.a. Sylwester Szczepaniak podziela pogląd, zgodnie z którym nie ma możliwości wniesienia odwołania od decyzji bądź złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od

³⁸ P. Fajgielski, op.cit.

decyzji PUODO, wskazując jednak, że przyjęcie rozwiązania zaproponowanego przez Pawła Fajgielskiego może potencjalnie prowadzić do wydłużenia postępowania, gdyż jeżeli chociaż jedna ze stron zdecyduje się na skorzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, podczas gdy inne strony postanowiły nie korzystać z tego uprawnienia, PUODO będzie zobowiązany do rozpoznania skargi jako wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosownie do regulacji zawartych w art. 54a p.p.s.a.³⁹

W ramach przedstawionych powyżej poglądów można zauważyć konflikt wartości, jakimi są po pierwsze prawo strony do dwukrotnego merytorycznego rozstrzygnięcia jej sprawy, a po drugie szybkość postępowania i ochrona prawa podstawowego, tj. prawa jednostki do ochrony danych osobowych jej dotyczących. Wydaje się, że w niniejszej sytuacji ciężko będzie o uniwersalne rozwiązanie, które pozwoliłoby na ochronę obydwu wartości w równym stopniu. Nietrafną koncepcją wydaje się również dywersyfikacja kategorii decyzji PUODO, co do których przysługiwałyby wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (np. w przypadku decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną) i co do których środek prawny tego typu by nie przysługiwał. Rodziłoby to także znaczne problemy praktyczne w zakresie wykonalności poszczególnych decyzji PUODO. Zgodnie z tym rozwiązaniem tylko część z nich natychmiast nabywałaby charakter ostatecznych, tym samym tylko te stawałyby się natychmiast wykonalne. Należy jednak w tym miejscu poczynić uwagę, że w praktyce zdarzały się sytuacje, w których sąd administracyjny rozpoznawał skargę na decyzję PUODO po uprzednim złożeniu przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy⁴⁰.

³⁹ S. Szczepaniak, w: *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Czerniawski, M. Kawecki, Warszawa 2019, Legalis.

⁴⁰ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Wa 1448/19, Lex nr 3059429.

4. Podsumowanie

Należy stwierdzić, że postępowanie przed PUODO jest postępowaniem jednoinstancyjnym, co oznacza, że od decyzji wydanej przez organ ochrony danych osobowych nie przysługuje odwołanie ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Rozstrzygnięcia PUODO mogą natomiast zostać poddane dwuinstancyjnej kontroli sądowno-administracyjnej, w związku z czym strona nie jest całkowicie pozbawiona ochrony prawnej.

Warto nadmienić, że u.o.d.o. nie jest jedynym nowym aktem prawnym, który wprowadza jednoinstancyjność postępowania administracyjnego. Nowelizacja Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁴¹, również wprowadziła co do zasady jednoinstancyjne postępowanie przed Komisją do spraw restrykcyjnych nieruchomości warszawskich stosownie do art. 10 ust. 4 przywołanej ustawy, co także było przedmiotem wypowiedzi w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴². Wydaje się więc, że każdorazowo, kiedy ustawodawca decyduje się na ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania, należy liczyć się z powstawaniem na tym tle licznych wątpliwości i problemów praktycznych.

Z całą pewnością należy postulować, żeby ograniczenia niniejszej zasady były wyraźnie i należycie uzasadnione. Możliwość kwestionowania władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej jest istotnym przejawem realizacji konstytucyjnej regulacji zawartej w art. 78 Konstytucji RP.

Należy jednak pamiętać, że zapewnienie stronie możliwie szerokiej ochrony prawnej, również na etapie postępowania administracyjnego, każdorazowo będzie pozostawać w swoistym konflikcie z zasadą szybkości tego postępowania. Wydaje się, że o ocenie,

⁴¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 2267.

⁴² Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2018 r., I SA/Wa 934/18, Lex nr 2629090.

któremu z tych dwóch aspektów należy przypisać większą wartość, powinien decydować charakter danego postępowania oraz dóbr prawnych, które niniejsze postępowanie ma na celu chronić.

STRESZCZENIE

Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych w świetle zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Przedmiotem artykułu jest analiza postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych w świetle wyrażonej w Kodeksie postępowania administracyjnego zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych wprowadziła w stosunku do obowiązującej poprzednio ustawy szereg nowych regulacji umacniających pozycję organu ochrony danych osobowych. Jedną z najistotniejszych zmian jest wprowadzenie jednoinstancyjności postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W doktrynie funkcjonują różne stanowiska w sprawie interpretacji niniejszej regulacji.

W opracowaniu omówiono: charakter konstytucyjnej zasady zaskarżalności decyzji organów pierwszej instancji, wyrażonej w Kodeksie postępowania administracyjnego zasady dwuinstancyjności postępowania, szereg różnic między statusem prawnym obecnego i poprzedniego organu ochrony danych osobowych, a także charakter postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Konsekwentnie ocenie zostały poddane poszczególne stanowiska wyrażone w doktrynie w kwestii jednoinstancyjności postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Słowa kluczowe: Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych; ochrona danych osobowych; jednoinstancyjność postępowania administracyjnego

SUMMARY

Proceedings before the President of the Personal Data Protection Office in the light of the principle of two-instance administrative proceedings

The subject of the article is an analysis of the proceedings before the President of the Office for Personal Data Protection in relation to the principle of two-instance administrative proceedings expressed in the Code of Administrative Procedure. The Act of May 10, 2018 on the protection of personal data introduced a number of new regulations in relation to the previous act, strengthening the position of the personal data protection authority. One of the most important changes is the introduction of one-instance proceedings before the President of the Office for Personal Data Protection. There are various positions in the doctrine as to the interpretation of this regulation.

The study discusses: the nature of the constitutional principle of appealing against decisions of first-instance bodies, expressed in the Code of Administrative Procedure, the principle of two-instance proceedings, a number of differences in the legal status between the current and previous personal data protection authority, as well as the nature of proceedings before the President of the Personal Data Protection Office. Consequently, individual positions expressed in the doctrine as to the one-instance character of proceedings before the President of the Office for Personal Data Protection were assessed.

Keywords: President of the Personal Data Protection Office; personal data protection; single-instance administrative procedure

BIBLIOGRAFIA

- Bogusz M., *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2.
- Dmochowska A., Piotrowska A., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.
- Fajgielski P., *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych, w: Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex.

- Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2020, Lex.
- Kawecki M. (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
- Kmiecik Z.R., *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G” 2017, nr 1.
- Kmiecik Z.R., *Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym*, „CASUS” 2007, nr 4.
- Lemańska J., *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2.
- Litwiński P. (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.
- Lubasz D. (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex.
- Marcinkowki B. (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex.
- Piszczyk K., Piszczyk P., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – kontrowersje wokół jego istoty*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, Lex.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex.
- Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych a gwarancje praw jednostki*, w: *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2020.
- Żmudka M., *Ostateczność decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości*, „CASUS” 2015, nr 4.