

mgr Mikołaj Brzostowicz

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

mikolaj.brzostowicz@outlook.com

<https://orcid.org/0009-0001-0920-8751>

KONTROLA DECYZJI PREZESA UODO PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE W ŚWIETLE RODO I KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE – ANALIZA KRYTYCZNA ZGODNOŚCI Z UNIJNYMI STANDARDAMI OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Ochrona danych osobowych w dobie zaawansowanej technologii i globalnej wymiany informacji stała się jednym z fundamentalnych praw jednostki, przyczyniając się do wzrostu świadomości obywateli oraz wzmocnienia ram ochrony prawnej w całej Unii Europejskiej. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679, znane jako Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych (dalej: RODO, ogólne rozporządzenie), które weszło w życie w maju 2018 roku. RODO nakłada na państwa członkowskie obowiązek nie tylko stworzenia krajowych organów nadzorczych odpowiedzialnych za monitorowanie przetwarzania danych osobowych, ale także zapewnienia, aby osoby, których dane dotyczą, mogły korzystać z efektywnej ochrony prawnej w przypadku naruszenia ich praw⁶⁰.

Jednym z centralnych założeń unijnego systemu ochrony danych jest zapewnienie, by każdy, kto doznał naruszenia swoich praw związanych z przetwarzaniem danych, mógł dochodzić sprawiedliwości zarówno poprzez środki administracyjne, jak i sądowe. Motyw 141 RODO wprost wskazuje, że osoby fizyczne powinny mieć możliwość wniesienia skargi do odpowiedniego organu nadzorczego oraz, jeśli zajdzie taka potrzeba, skierowania sprawy do sądu. Takie podejście ma na celu nie tylko ochronę praw jednostki, ale również wzmocnienie zaufania obywateli do unijnych mechanizmów ochrony danych.

⁶⁰ Motyw 139, Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119.

W Polsce organem odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów ogólnego rozporządzenia jest Prezes UODO Ochrony Danych Osobowych (dalej: Prezes UODO, PUODO), którego działania i decyzje są kluczowe dla realizacji założeń RODO. Prezes UODO ma szerokie uprawnienia, obejmujące m.in. możliwość nakładania kar administracyjnych, wydawania decyzji naprawczych, prowadzenia kontroli oraz wszczynania postępowań dotyczących naruszeń ochrony danych. Jednak skuteczność kontroli nad decyzjami Prezesa UODO zależy w dużej mierze od systemu sądownictwa administracyjnego, który w Polsce nadzoruje działania organów administracyjnych i orzeka w sprawach dotyczących decyzji Prezesa UODO. Z tego względu niezbędne jest, aby polskie sądy administracyjne dysponowały mechanizmami proceduralnymi zgodnymi z unijnymi standardami, gwarantującymi prawo do skutecznego środka ochrony prawnej i dostęp do bezstronnego sądu, zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP UE).

Kwestia dostosowania polskiego systemu sądowej kontroli administracyjnej do wymogów unijnych jest przedmiotem intensywnej debaty akademickiej oraz analiz prawnych, które wskazują na liczne wyzwania i ograniczenia. Przede wszystkim, w polskim systemie dominująca rola modelu kasatoryjnego, polegającego na uchylaniu decyzji administracyjnych bez możliwości wydawania rozstrzygnięć merytorycznych przez sądy, bywa krytykowana jako niewystarczająca w kontekście wymogów wynikających z RODO i art. 47 KPP UE. W doktrynie podnosi się, że taki model, mimo iż zgodny z tradycją polskiego prawa administracyjnego, może nie spełniać standardów efektywności, proporcjonalności i szybkości postępowania wymaganych przez prawo unijne⁶¹.

Przepisy art. 47 KPP UE ustanawiają istotne standardy ochrony prawnej, które wykraczają poza ramy krajowych systemów prawnych. Prawo do skutecznego środka ochrony prawnej obejmuje nie tylko dostęp do sądu, lecz także możliwość otrzymania sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, co stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego⁶². Standardy te zostały szczegółowo rozwinięte w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), który podkreśla, że zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby osoby fizyczne miały

⁶¹ Zob. J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „EPS 2022”, nr 10, s. 29.

⁶² Zob. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

rzeczywisty dostęp do sądu oraz prawo do uzyskania sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy w rozsądnym terminie⁶³.

W kontekście ochrony danych osobowych TSUE wielokrotnie wskazywał, że państwa członkowskie muszą zagwarantować osobom fizycznym możliwość skorzystania z odpowiednich środków ochrony prawnej wobec decyzji organów nadzorczych. Istniejące w państwach członkowskich rozwiązania proceduralne powinny być zgodne z zasadą skuteczności i równowagi, które są kluczowymi wymogami prawa unijnego⁶⁴. RODO wprowadza jednolite standardy ochrony danych osobowych w całej UE, lecz równocześnie daje krajom pewną swobodę w zakresie procedur. Owa autonomia proceduralna jest jednak ograniczona koniecznością zapewnienia zgodności z zasadami prawa unijnego, co oznacza, że mechanizmy krajowe muszą spełniać określone standardy, w tym zapewniać dostęp do niezależnego sądu i możliwość skutecznej kontroli sądowej.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza zgodności polskiego modelu kontroli sądowej nad decyzjami Prezesa UODO z unijnymi standardami ochrony danych osobowych. Artykuł stawia hipotezę, że obecny model kasatoryjny w Polsce, oparty na uchylaniu decyzji organu bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne, nie w pełni odpowiada standardom efektywności i skuteczności wynikającym z unijnych przepisów. Osiągnięcie zgodności z unijnymi zasadami ochrony praw jednostki może wymagać zmiany kompetencji sądów administracyjnych i rozszerzenia ich możliwości w zakresie rozstrzygania merytorycznego.

Przedstawiona w artykule analiza uwzględnia nie tylko polskie przepisy oraz orzecznictwo, lecz także standardy i orzeczenia TSUE, które stanowią istotne wytyczne w zakresie stosowania prawa unijnego przez państwa członkowskie.

Zakres analizy obejmuje kluczowe przepisy i ich interpretację na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym, w tym RODO (motyw 141 oraz art. 58, 78). RODO reguluje między innymi uprawnienia organów nadzorczych, w tym Prezesa UODO oraz obowiązek zapewnienia możliwości sądowej kontroli jego decyzji w sposób zgodny z prawem do skutecznej ochrony prawnej. Artykuł 58 szczegółowo określa uprawnienia kontrolne, naprawcze, doradcze oraz zgłaszające, które są przyznane organom nadzorczym w celu ochrony danych osobowych, podczas gdy artykuł 78 RODO formułuje prawo osób fizycznych do środka ochrony prawnej przed sądem administracyjnym w przypadku, gdy decyzje organu

⁶³ Zob. szerzej wyrok TS z dnia 17 listopada 1998 r., C-228/96, *Aprile Srl, in liquidation, przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1998:544).

⁶⁴ Ibidem.

nadzorczych mają charakter prawnie wiążący. Kolejnym ważnym przepisem jest artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który ustanawia fundament prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i dostęp do bezstronnego sądu, co stanowi kluczowy element oceny zgodności polskich przepisów z unijnymi standardami. Orzecznictwo TSUE wskazuje na znaczenie art. 47 KPP UE, pełniącego funkcję gwaranta skutecznej ochrony prawnej przed sądami krajowymi w sprawach dotyczących w omawianym przypadku ochrony danych osobowych, zwłaszcza gdy decyzje krajowego organu nadzorczego wpływają na prawa jednostek. W analizie uwzględniono także przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.), które stanowią podstawę polskiego systemu sądowej kontroli administracyjnej bazującego na modelu kasatoryjnym, ograniczającym kompetencje sądów administracyjnych głównie do uchylania decyzji organów administracyjnych⁶⁵. Przeprowadzono analizę, w jakim stopniu taki model odpowiada wymogom unijnym oraz czy wymaga dostosowania w zakresie bardziej merytorycznego badania decyzji Prezesa UODO przez sądy administracyjne.

W niniejszym artykule przyjęto metodologię opartą na kilku kluczowych elementach: analiza dogmatyczna, analiza normatywna przepisów RODO, KPP UE oraz przepisów krajowych, aby zrozumieć ich wzajemne powiązania oraz wymogi w zakresie kontroli sądowej decyzji administracyjnych dotyczących ochrony danych osobowych. Ta część badań miała na celu identyfikację kluczowych przepisów, które kształtują zasady stosowania RODO i KPP UE w Polsce. Dokonano analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma kluczowe znaczenie w kształtowaniu standardów efektywnej ochrony sądowej i prawa do sądu w kontekście ochrony danych osobowych. Analiza orzecznictwa TSUE zawiera wyroki dotyczące zarówno prawa do sądu (art. 47 KPP UE), jak i spraw związanych z ochroną danych osobowych w różnych państwach członkowskich UE. Wnioski płynące z tych wyroków pozwalają na lepsze zrozumienie wymagań, jakie Unia Europejska nakłada na krajowe systemy prawne w zakresie ochrony praw jednostek. Porównanie rozwiązań prawnych obejmuje badania, w ramach których dokonano porównania polskiego modelu sądowej kontroli administracyjnej z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach członkowskich UE. Analiza modeli sądownictwa administracyjnego w innych krajach Unii Europejskiej umożliwia ocenę efektywności rozwiązań kasatoryjnych w Polsce na tle merytorycznej kontroli stosowanej w innych systemach.

⁶⁵ Zob. szerzej M. Kowalski. *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądowoadministracyjnej*, „EPPISM”, Warszawa 2023, s. 93-94.

Analiza przepisów RODO oraz Karty Praw Podstawowych UE, wraz z polskim modelem sądowno administracyjnym, wskazuje na wyraźne rozbieżności pomiędzy unijnymi standardami ochrony danych osobowych a możliwościami proceduralnymi zapewnionymi jednostkom w Polsce. Wyniki te, oparte na przepisach oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), potwierdzają, że ograniczenia modelu kasatoryjnego mogą znacząco wpływać na zdolność polskiego systemu sądowego do realizacji pełnych i skutecznych zabezpieczeń prawnych.

Ogólne rozporządzenie w art. 58 przyznaje organom nadzorczym, takim jak Prezes UODO, rozległe kompetencje, które obejmują uprawnienia kontrolne (np. prowadzenie kontroli oraz dostęp do danych osobowych i dokumentacji), naprawcze (np. wydawanie nakazów czy zakazów przetwarzania, cofanie certyfikacji, nakładanie kar) oraz doradcze i edukacyjne⁶⁶. Zgodnie z art. 58 ust. 4, wszystkie te działania muszą być poddane odpowiednim zabezpieczeniom prawnym, w tym dostępowi do skutecznej kontroli sądowej, co wymaga od państw członkowskich wdrożenia mechanizmów, które spełniają unijne standardy ochrony danych osobowych⁶⁷. Art. 78 RODO precyzyjnie reguluje prawo do wniesienia środka ochrony prawnej przeciwko decyzjom organów nadzorczych, które naruszają prawa jednostek, podkreślając konieczność sprawowania nad nimi efektywnej kontroli przez sądy administracyjne. Skuteczność tej kontroli powinna obejmować możliwość uzyskania realnej ochrony, zwłaszcza w przypadkach, gdy decyzje mają istotny wpływ na prawa jednostek, co wymaga od państw członkowskich implementacji rozwiązań pozwalających na merytoryczne rozpatrywanie spraw. W Polsce sądy administracyjne działają w ramach modelu kasatoryjnego, który ogranicza ich rolę do uchylenia decyzji organów administracyjnych, bez możliwości wydania własnego merytorycznego rozstrzygnięcia. W związku z tym, chociaż decyzja Prezesa UODO może zostać uchylona, jednostka nie otrzymuje natychmiastowego rozstrzygnięcia swojego problemu, a proces powraca do organu, co wydłuża i komplikuje postępowanie, obciążając obywatela dodatkowymi procedurami i potencjalnie naruszając zasadę efektywności ochrony prawnej przewidzianą w RODO. Jako przykład można przytoczyć sprawę M. sp. z o.o. przeciwko PUODO, gdzie skutek uchylenia decyzji Prezesa urzędu przez NSA, organ ponownie wydał decyzję. Na dzień sporządzania tekstu, „nowa

⁶⁶ Zob. szerzej P. Litwiński, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, s. 473-478.

⁶⁷ Ibidem.

decyzja” została zaskarżona do WSA w Warszawie, a sąd utrzymał decyzję Prezesa UODO w mocy⁶⁸.

Wymogi artykułu 47 Karty Praw Podstawowych UE gwarantują każdemu prawo do skutecznego środka ochrony prawnej oraz dostępu do sądu, który powinien być niezawisły, bezstronny i ustanowiony na mocy ustawy⁶⁹. Kluczowe znaczenie ma tutaj prawo jednostki do sprawiedliwego procesu, w którym sąd ma możliwość pełnego rozpoznania sprawy i jej merytorycznego rozstrzygnięcia, jeśli wymaga tego ochrona praw jednostki. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreśla, że zasada skutecznej ochrony sądowej obejmuje zarówno formalny dostęp do sądu, jak i efektywność procesu, który musi umożliwiać rzeczywiste dochodzenie roszczeń i uzyskanie sprawiedliwości w rozsądnym czasie⁷⁰. Zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, państwa członkowskie UE mogą stosować własne regulacje proceduralne w postępowaniach administracyjnych, o ile spełniają zasady skuteczności i równowagi⁷¹. Polska, stosując model kasatoryjny w sądach administracyjnych, utrzymuje ograniczenia, które potencjalnie mogą kolidować z wymogami skuteczności ochrony prawnej wynikającymi z artykułu 47 Karty Praw Podstawowych UE⁷². Brak możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, a jedynie jej przekazanie do ponownego rozpatrzenia przez organ administracyjny, w praktyce powoduje opóźnienia i może wpływać na ograniczenie dostępu do rzeczywistej ochrony prawnej dla jednostki.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostarcza istotnych interpretacji, które pozwalają ocenić, czy polski model kasatoryjny spełnia unijne standardy ochrony prawnej. Wyrok w sprawie *Alekszij Torubarov v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (C-556/17) jest szczególnie istotny w kontekście oceny modelu kasatoryjnego. TSUE orzekł, że system prawny, który uniemożliwia sądom krajowym merytoryczne rozstrzyganie sporów i wymaga jedynie przekazywania decyzji do ponownego rozpatrzenia przez organ administracyjny, nie spełnia wymogu skutecznej ochrony sądowej. TSUE podkreślił, że państwa członkowskie mają obowiązek stworzenia takich procedur, które nie tylko formalnie umożliwiają odwołanie się do sądu, ale przede wszystkim gwarantują

⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2024 r., II SA/Wa 430/24, LEX nr 3774324.

⁶⁹ Zob. szerzej wyrok TS: z dnia 8 listopada 2016 r., C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK protiivko Obvodný úrad Trenčín*, (ECLI:EU:C:2016:838), pkt 65; z dnia 14 czerwca 2017 r., C-685/15, *Online Games Handels GmbH i in. protiivko Landespolizeidirektion Oberösterreich*, (ECLI:EU:C:2017:452), pkt 59.

⁷⁰ Zob. np. wyrok TS z dnia 17 listopada 2011 r., C-327/10, *Hypoteční banka a.s. protiivko Udonowi Mike'owi Lindnerowi* (ECLI:EU:C:2011:745).

⁷¹ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

⁷² Zob. M. Kowalski. *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądownoadministracyjnej*. „EPPISM”, Warszawa 2023, s. 97.

rzeczywistą ochronę interesów jednostki. W polskim systemie ograniczenie roli sądów administracyjnych do uchylania decyzji Prezesa UODO bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia może być uznane za barierę w realizacji zasady efektywności ochrony sądowej. Wyrok TSUE w sprawie M.A. (C-949/19), dotyczącej odmowy wydania wizy krajowej, podkreśla, że prawo do skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby sąd krajowy miał możliwość pełnego rozpatrzenia sprawy, gdy naruszenie przepisów prawa unijnego może prowadzić do poważnych skutków dla jednostki. To stanowisko podkreśla znaczenie zapewnienia jednostce nie tylko dostępu do sądu, ale także możliwości uzyskania pełnej ochrony przed ewentualnymi nadużyciami ze strony organów administracyjnych. W polskim systemie brak merytorycznego orzecznictwa sądów administracyjnych może być postrzegany jako nieadekwatny do takich standardów.

Analiza przepisów oraz orzecznictwa prowadzi do kilku kluczowych wniosków. Po pierwsze, brak pełnej zgodności z art. 47 KPP UE – polski model kasatoryjny, ograniczający sądy administracyjne do uchylania decyzji bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia, może nie spełniać wymogów art. 47 KPP UE. Zasadą unijnego prawa do sądu jest nie tylko formalny dostęp do instytucji sądowej, ale także efektywna ochrona praw jednostki, co w praktyce oznacza możliwość uzyskania realnego rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie⁷³. Po drugie, ograniczona skuteczność środka ochrony prawnej – w polskim systemie prawnym decyzje Prezesa UODO mogą być wielokrotnie uchylane i przekazywane do ponownego rozpatrzenia, co w rzeczywistości przedłuża proces i ogranicza skuteczność środka ochrony prawnej. Model ten może być krytykowany z punktu widzenia zasady efektywności, gdyż jednostka jest zmuszona do wielokrotnego uczestnictwa w procedurach administracyjnych bez merytorycznego rozstrzygnięcia⁷⁴. Po trzecie, potrzeba reform proceduralnych – wnioski płynące z analizy przepisów i orzecznictwa TSUE sugerują, że polski system kontroli sądowej decyzji administracyjnych wymaga reform, które umożliwiłyby sądom administracyjnym pełne merytoryczne rozpatrywanie spraw. Takie zmiany mogłyby dostosować polski system do standardów UE, zapewniając jednostkom rzeczywiste zabezpieczenie ich praw wynikających z RODO.

Podsumowując, wyniki analizy wskazują na potrzebę dostosowania polskiego systemu kontroli sądowej nad decyzjami Prezesa UODO do unijnych standardów ochrony praw

⁷³ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

⁷⁴ Zob. M. Kowalski, *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądownoadministracyjnej*, „EPPISM”, Warszawa 2023, s. 98.

podstawowych. Zasadnicze problemy wynikają z ograniczeń modelu kasatoryjnego, który nie pozwala sądom administracyjnym na merytoryczne rozstrzyganie spraw, a jedynie na uchylanie decyzji⁷⁵. W efekcie jednostki napotykają przeszkody w uzyskaniu skutecznej ochrony sądowej, co wpływa na dostępność i efektywność procedur ochrony danych osobowych w Polsce.

Analiza wskazuje, że wprowadzenie zmian proceduralnych, które pozwoliłyby na pełne merytoryczne rozstrzyganie przez sądy administracyjne, mogłoby przybliżyć polski system do unijnych standardów i wzmocnić ochronę praw jednostek⁷⁶. W dalszej części niniejszy artykuł rozwija te wnioski oraz proponuje kierunki możliwych reform, które mogłyby zniwelować istniejące niedociągnięcia i lepiej zabezpieczyć prawa obywateli, również na kanwie postępowań w zakresie ochrony danych osobowych.

Ograniczenia wynikające z modelu obejmują brak merytorycznego rozstrzygania przez sądy administracyjne⁷⁷. Polski model kasatoryjny, w którym sądy administracyjne mogą jedynie uchylać decyzje organów administracyjnych bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia, stwarza wyraźną barierę w pełnym i skutecznym zapewnieniu ochrony prawnej, jaką gwarantuje art. 47 KPP UE. Zgodnie z orzecnictwem TSUE, skuteczny środek ochrony prawnej wymaga, aby sądy mogły nie tylko formalnie rozpatrywać decyzje administracyjne, lecz także, w miarę potrzeb, dokonywać ich merytorycznego rozstrzygnięcia, zapewniając pełne zabezpieczenie interesów jednostki⁷⁸. W polskim modelu kasatoryjnym, kiedy sąd uchyla decyzję Prezesa UODO, sprawa wraca do organu do ponownego rozpatrzenia⁷⁹, co w praktyce wydłuża procedurę i zmusza jednostkę do kilkakrotnego stawiania się przed sądem i organem administracyjnym w tej samej sprawie. Z tego powodu model ten może nie w pełni odpowiadać unijnym wymogom efektywności, proporcjonalności i ochrony interesów jednostki. Zasada skuteczności i równoważności pozwala państwom członkowskim na dostosowanie przepisów proceduralnych do własnych potrzeb, jednakże zgodnie z zasadami skuteczności i równoważności prawa unijnego, mechanizmy te muszą pozwalać na równie skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z prawa unijnego, jak

⁷⁵ Zob. B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia*, Schemat, <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (Dostęp: 15.06.2025 r.).

⁷⁶ Zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23). Kraków 2018, s. 127-128.

⁷⁷ Ibidem, s. 126-127.

⁷⁸ Zob. szerzej wyrok TSUE z dnia 16 października 2019 r. C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága*, (ECLI:EU:C:2019:861).

⁷⁹ B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia*, Schemat, <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (Dostęp: 15.06.2025 r.).

i krajowego⁸⁰. Model kasatoryjny stosowany w Polsce, przyznając sądom administracyjnym ograniczoną rolę w merytorycznym rozpatrywaniu decyzji, może być uznawany za nieadekwatny do realizacji zasady skuteczności. Wymagałoby to umożliwienia sądom w Polsce pełnego merytorycznego badania decyzji Prezesa UODO, co zwiększyłoby dostępność i szybkość dochodzenia sprawiedliwości⁸¹.

Konsekwencje proceduralne dla obywateli obejmują wydłużenie procedury i zwiększenie kosztów. Ograniczenia modelu kasatoryjnego mają konkretne konsekwencje dla obywateli, których sprawy dotyczące ochrony danych osobowych są rozpatrywane przez Prezesa UODO. Ponieważ sądy administracyjne nie rozstrzygają merytorycznie sprawy, jednostki często muszą kilkakrotnie wracać do tego samego organu, przechodząc przez kolejne etapy postępowania. Proces ten prowadzi do znaczącego wydłużenia czasu potrzebnego na uzyskanie końcowej decyzji, co naraża jednostkę na dodatkowe koszty prawne i administracyjne, związane między innymi z opłatami sądowymi, kosztami zastępstwa procesowego oraz czasem przeznaczonym na stawiennictwo na rozprawach. Wydłużenie procedury stanowi wyraźną przeszkodę w realizacji zasady dostępności do skutecznej ochrony sądowej, gdyż dla wielu osób dodatkowe koszty mogą oznaczać zniechęcenie do dochodzenia swoich praw, co może naruszać prawo do efektywnego środka ochrony prawnej przewidziane w artykule 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁸². Ograniczenie pełnej ochrony interesów jednostki przejawia się także w powtarzaniu postępowania na poziomie organu administracyjnego, co może prowadzić do sytuacji, w której jednostka, mimo korzystnego wyroku sądu, nadal nie uzyskuje pełnego rozstrzygnięcia sprawy. Polityka wielokrotnego uchylania decyzji i jej ponownego rozpatrywania przez Prezesa UODO może skutkować przeciągającymi się postępowaniami, które nie przynoszą jednostce końcowego rozstrzygnięcia ani rekompensaty za naruszenie praw. Taka praktyka, choć formalnie dopuszczalna, może stać w sprzeczności z zasadą efektywności, która wymaga, aby proces zapewniał pełną ochronę interesów prawnych jednostki.

Należy w tym miejscu wskazać na tendencje europejskie zmierzające do zmian w modelu kasatoryjnym, wprowadzając do kontroli sądowo administracyjnej elementy kontroli

⁸⁰ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

⁸¹ Zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*. „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23). Kraków 2018, s. 127-128.

⁸² Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

merytorycznej, czy tak jak w przypadku Republiki Francuskiej – model reformatoryjny⁸³. W tym typie merytorycznego orzekania w sprawie francuski sąd administracyjny może decydować o treści, istnieniu i konsekwencjach praw podmiotowych po przejęciu sprawy do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia, czyli bezpośrednio oddziaływać na sytuację prawną jednostki⁸⁴. We francuskim systemie prawo określa tego rodzaju postępowanie jako rozstrzygnięcie całego sporu (*recours de pleine juridiction lub recours de plein contentieux*), a uprawnienia sądu w takich sprawach są uznawane za istotne⁸⁵. Tradycyjny model orzekania merytorycznego osiąga najwyższy poziom rozwoju w szwajcarskim systemie. Inne formy organizacji procesu decyzyjnego w sądzie administracyjnym są często opisywane jako „model z elementami orzekania merytorycznego”. Sąd administracyjny, zgodnie z założeniem, ma możliwość zastąpić każdą decyzję administracyjną, bez względu na jej rodzaj – konstytutywną, deklaratoryjną czy inne formy prawne działania administracji⁸⁶. Innym elementem konstrukcyjnym, wprowadzające elementy merytoryczne do postępowania sądowo administracyjnego jest struktura „pętli administracyjnej”, która jest charakterystyczna m.in. dla prawa holenderskiego. Polega na wydaniu decyzji tymczasowej przez sąd (*interlocutory judgement*⁸⁷) i czasowym zatrzymaniu postępowania administracyjnego. W tej decyzji sąd określa wskazówki dotyczące rozstrzygnięcia, które muszą być respektowane przez organ administracyjny. Organ ten musi przedstawić sądowi w określonym czasie projekt aktu, który uwzględnia te wskazówki. W modelach występujących w Europie możemy wyróżnić szereg różnych innych elementów merytorycznych w postępowaniu sądowo administracyjnym, które nie sposób dokładnie opisać w niniejszej pracy. Istnieje wyraźny trend, wskazujący zmiany w owym postępowaniu, które odchodzi od klasycznego modelu kasatoryjnego.

W celu pełnego wdrożenia standardów wynikających z art. 47 KPP UE warto rozważyć przyznanie sądom administracyjnym w Polsce uprawnienia do merytorycznego rozstrzygania spraw dotyczących decyzji Prezesa UODO. Taka zmiana proceduralna umożliwiłaby sądom podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie, co skróciłoby czas trwania postępowania i ograniczyło konieczność wielokrotnego powtarzania postępowań przed Prezesem

⁸³ Zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*. „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23). Kraków 2018, s. 128.

⁸⁴ Zob. P. Daniel, F. Geburczyk, *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji przez sądy administracyjne – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 1 (64), str. 61.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*. „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23). Kraków 2018, s. 129.

⁸⁷ Ibidem, s. 130.

UODO. Rozwiązanie to zbliżyłoby polski system do standardów stosowanych w innych krajach UE, takich jak Francja czy Holandia, gdzie sądy administracyjne mają kompetencje do bezpośredniego rozstrzygania spraw lub mają je ograniczone w tym zakresie, m.in. dotyczących skarg na decyzję organu nadzorczego w sprawach z zakresu ochrony danych osobowych. Wprowadzenie możliwości merytorycznego rozstrzygania przez sądy administracyjne wymagałoby odpowiednich zmian w polskim prawie.

Dostosowanie procedur do zasady proporcjonalności i efektywności, kluczowej w prawie unijnym, wymaga od państw członkowskich tworzenia procedur, które ograniczają czas i koszty ponoszone przez jednostki. Polska mogłaby rozważyć wprowadzenie procedur skracających czas trwania postępowań i zmniejszających koszty dla obywateli. Takie procedury mogłyby obejmować mechanizmy umożliwiające rozstrzyganie spraw już na poziomie pierwszej instancji sądowej bez potrzeby wielokrotnego odsyłania spraw do organu administracyjnego⁸⁸. Dostosowanie procedur mogłoby również polegać na uproszczeniu wymogów dowodowych i proceduralnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych, co pozwoliłoby sądom na bardziej elastyczne podejście do rozstrzygania spraw oraz zmniejszyłoby formalizm w postępowaniu.

Podjęcie proponowanych reform mogłoby znacząco przybliżyć polski system do unijnych standardów ochrony danych osobowych. W szczególności umożliwienie sądom administracyjnym merytorycznego rozstrzygania spraw oraz uproszczenie procedur mogłoby skrócić czas postępowań i zmniejszyć koszty dla obywateli, co w efekcie zwiększyłoby dostępność efektywnej ochrony prawnej zgodnie z RODO i art. 47 KPP UE. Zmiany te miałyby pozytywny wpływ na zaufanie obywateli do krajowego systemu sądowego oraz mogłyby wzmacniać postrzeganie Polski jako państwa skutecznie implementującego unijne standardy ochrony danych osobowych.

Analiza polskiego modelu sądowej kontroli decyzji Prezesa UODO w kontekście unijnych standardów ochrony danych osobowych wskazuje na szereg ograniczeń, które mogą osłabiać efektywność i dostępność ochrony prawnej w Polsce. W szczególności problemem jest model kasatoryjny stosowany przez polskie sądy administracyjne, który pozwala jedynie na uchylenie decyzji organu bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia⁸⁹.

⁸⁸ B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia. Schemat*, <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (Dostęp: 15.06.2025 r.).

⁸⁹ Szerzej na ten temat: D. Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, praca doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji UKSW pod kierunkiem prof. dr hab. M. Jaśkowskiej, Warszawa 2023, niepublikowana, s. 6 i nn.

Ograniczenia te, jak pokazuje analiza przepisów oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mogą prowadzić do rozbieżności z zasadami wynikającymi z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, w szczególności z wymogiem skutecznej i efektywnej ochrony prawnej⁹⁰.

Przeprowadzona analiza wskazuje na kluczowe aspekty, w których polski system kontroli sądowej nad decyzjami Prezesa UODO nie odpowiada w pełni unijnym standardom. Pierwszym z nich są ograniczenia modelu kasatoryjnego, który obowiązuje w Polsce i ogranicza kompetencje sądów administracyjnych do uchylania decyzji bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia. To prowadzi do wydłużenia postępowań, gdyż uchylona decyzja wraca do Prezesa UODO, co wymaga powtórnego rozpatrzenia sprawy i może prowadzić do ponownych odwołań. W praktyce, wielokrotne uchylanie decyzji przez sąd, zamiast kończyć sprawę, zmusza jednostki do przechodzenia przez powtarzające się etapy postępowania, co wydłuża czas trwania postępowań i obniża skuteczność ochrony prawnej. Model ten nie w pełni odpowiada zasadom efektywności, proporcjonalności i zapewnienia pełnej ochrony interesów jednostki, które wynikają z unijnego prawa ochrony danych osobowych⁹¹. Kolejnym problemem jest naruszenie zasady efektywności, gdyż w orzecznictwie TSUE podkreśla się, że prawo unijne wymaga, aby ochrona prawna była nie tylko dostępna, ale również efektywna i skuteczna⁹². W polskim systemie sądowym procedura kasacyjna może prowadzić do przewlekłości postępowań i powtarzających się odwołań, co skutkuje opóźnieniem w uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia. Dla jednostki oznacza to długotrwałe, kosztowne i nieefektywne procedury, które mogą zniechęcać do korzystania z prawa do ochrony danych, co stoi w sprzeczności z ideą szybkiej i dostępnej ochrony prawnej, o której mowa w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE⁹³. Trzecim aspektem jest zagrożenie dla pełnej ochrony interesów jednostki, gdyż system kasatoryjny, polegający na ponownym przekazywaniu spraw do Prezesa UODO, nie zawsze umożliwia jednostkom uzyskanie realnej ochrony prawnej. W praktyce może dojść do sytuacji, w której obywatel, pomimo korzystnych wyroków sądowych, nie uzyskuje merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, co osłabia zaufanie do systemu prawnego. W unijnym modelu ochrony danych oczekuje się, że

⁹⁰ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

⁹¹ Zob. szerzej P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II*, red. P. Fajgielski, Warszawa 2022, Art. 83.

⁹² Zob. szerzej wyrok TS z dnia 17 listopada 1998 r., C-228/96, *Aprile Srl, in liquidation, przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1998:544).

⁹³ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

sądy będą miały kompetencje do rzeczywistej kontroli decyzji organów nadzorczych oraz że będą w stanie zakończyć sprawę merytorycznym rozstrzygnięciem, co umożliwi szybkie i sprawiedliwe zabezpieczenie interesów jednostki⁹⁴.

Przedstawione niedociągnięcia polskiego systemu sugerują konieczność przeprowadzenia reform, które mogłyby przybliżyć polski system sądowej kontroli decyzji Prezesa UODO do unijnych standardów efektywnej ochrony danych osobowych. Kluczowe postulaty *de lege ferenda* obejmują m.in. wprowadzenie merytorycznego rozstrzygania przez sądy administracyjne. Przyznanie sądom administracyjnym w Polsce kompetencji do merytorycznego rozstrzygania spraw dotyczących ochrony danych osobowych umożliwiłoby pełniejsze zabezpieczenie interesów jednostki, bez konieczności wielokrotnego powtarzania postępowań przed organem administracyjnym. Taka reforma mogłaby skrócić czas postępowania i obniżyć koszty ponoszone przez jednostki, co bezpośrednio przyczyniłoby się do poprawy efektywności ochrony danych osobowych w Polsce. Uproszczenie procedur i wprowadzenie środków przyspieszających postępowanie, dostosowanie procedur do zasady proporcjonalności poprzez ograniczenie formalizmu i uelastycznienie postępowania sądowego mogłoby przyczynić się do przyspieszenia uzyskiwania ostatecznych rozstrzygnięć. Umożliwienie bardziej elastycznych procedur, szczególnie w sprawach ochrony danych osobowych, mogłoby usprawnić proces dochodzenia roszczeń i zmniejszyć liczbę ponownych odwołań, co z kolei przyczyniłoby się do większej dostępności i efektywności ochrony sądowej. Wzmocnienie dostępu do pomocy prawnej oraz edukacja prawna obywateli, zwiększenie dostępu do pomocy prawnej dla jednostek, w szczególności w sprawach ochrony danych osobowych, mogłoby zapewnić pełniejsze zabezpieczenie interesów jednostki oraz ułatwić jej dochodzenie swoich praw.

Podjęcie powyższych reform mogłoby w znacznym stopniu przybliżyć polski system sądowej kontroli decyzji Prezesa UODO do wymagań wynikających z unijnego prawa ochrony danych osobowych. W szczególności, umożliwienie sądom administracyjnym merytorycznego rozstrzygania spraw, skrócenie czasu postępowania oraz zapewnienie większego dostępu do pomocy prawnej pozwoliłoby jednostkom na szybkie i efektywne dochodzenie swoich praw w przypadku naruszeń danych osobowych. Wprowadzenie tych zmian przyczyniłoby się do lepszego dostosowania polskiego systemu do zasady efektywności i proporcjonalności, wzmacniając jednocześnie ochronę interesów jednostki.

⁹⁴ Zob. szerzej P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II*, red. P. Fajgielski, Warszawa 2022, Art. 83.

W szerszej perspektywie proponowane reformy mogłyby przyczynić się do dalszej harmonizacji polskiego systemu ochrony danych z rozwijającymi się wymogami prawa unijnego w obszarze danych osobowych. W obliczu rosnącego znaczenia prywatności i dynamicznego rozwoju nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i Big Data, zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony danych osobowych staje się nie tylko wymogiem prawnym, ale również kluczowym czynnikiem stabilności społecznej i zaufania publicznego do organów państwa. Wdrożenie rozwiązań zwiększających dostępność oraz efektywność ochrony prawnej będzie miało znaczenie nie tylko dla bieżącego funkcjonowania systemu ochrony danych osobowych w Polsce, ale również dla jego zdolności do adaptacji w obliczu przyszłych wyzwań.

Podsumowując, proponowane reformy mogą nie tylko poprawić zgodność polskiego systemu z unijnymi standardami, ale także zapewnić długofalowe korzyści dla obywateli i samego systemu ochrony danych osobowych. Dostosowanie polskiego prawa do wymogów unijnych poprzez wdrożenie pełnej ochrony sądowej decyzji Prezesa UODO może przynieść trwałe zmiany w funkcjonowaniu systemu prawnego, a także wzmacniać ochronę praw jednostek w obliczu przyszłych wyzwań związanych z ochroną danych osobowych.

STRESZCZENIE

W dobie zaawansowanych technologii i globalnej wymiany informacji ochrona danych osobowych jest jednym z kluczowych praw jednostki, co przyczyniło się do wzrostu świadomości obywateli i wzmocnienia ram prawnych w Unii Europejskiej. Artykuł analizuje polski model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w kontekście unijnych standardów ochrony danych osobowych, wynikających z RODO oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Wskazano, że polski system kasatoryjny, ograniczający rolę sądów administracyjnych do uchylania decyzji bez merytorycznego rozstrzygnięcia, może nie spełniać standardów efektywnej ochrony sądowej wymaganych przez prawo unijne. Artykuł proponuje reformy proceduralne, które umożliwiłyby sądom pełne merytoryczne rozstrzyganie spraw, co mogłoby przybliżyć polski system ochrony danych do unijnych wymogów i zapewnić skuteczniejszą ochronę praw jednostek.

Słowa kluczowe: ochrona danych osobowych; RODO; prawo do skutecznej ochrony prawnej; Prezes UODO Ochrony Danych Osobowych; kontrola sądowa decyzji administracyjnych.

SUMMARY

JUDICIAL REVIEW OF DECISIONS BY THE PRESIDENT OF THE PERSONAL DATA PROTECTION OFFICE BY ADMINISTRATIVE COURTS CONSIDERING THE GDPR AND THE EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS – A CRITICAL ANALYSIS OF COMPLIANCE WITH EU DATA PROTECTION STANDARDS

In the era of advanced technology and global information exchange, the protection of personal data stands as one of the fundamental individual rights, contributing to increased citizen awareness and the strengthening of legal frameworks within the European Union. This article examines the Polish model of judicial review of decisions made by the President of the Office for Personal Data Protection in the context of EU data protection standards, as set forth by the GDPR and Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights. It is highlighted that the Polish cassation system, which restricts the role of administrative courts to annulling decisions without substantive rulings, may fall short of meeting the standards of effective judicial protection required by EU law. The article proposes procedural reforms that would enable courts to make comprehensive substantive rulings, potentially aligning the Polish data protection system more closely with EU requirements and ensuring more effective protection of individual rights.

Keywords: personal data protection; GDPR; right to effective legal protection; President of the Office for Personal Data Protection; judicial review of administrative decisions.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Chlebny, J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „EPS 2022”, nr 10.
Dauter, B., *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia*, Schemat, dostęp online: <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (dostęp: 15.06.2025 r.).
Daniel, F., Geburczyk, *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji przez sądy administracyjne – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 1 (64).

Fajgielski, P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. II, red. P. Fajgielski, Warszawa 2022.

Flisek, K., *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23), Kraków 2018.

Gut, D., *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji UKSW, Warszawa 2023, niepublikowana.

Kowalski, M., *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądowoadministracyjnej*, „EPPISM”, Warszawa 2023.

Litwiński, P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021.

Wróbel, A., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020.

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z dnia 17 listopada 1998 r., C-228/96, *Aprile Srl, in liquidation* przeciwko *Amministrazione delle Finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1998:544).

Wyrok TSUE z dnia 17 listopada 2011 r., C-327/10, *Hypoteční banka a.s.* przeciwko *Udonowi Mike'owi Lindnerowi* (ECLI:EU:C:2011:745).

Wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2016 r., C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* przeciwko *Obvodný úrad Trenčín* (ECLI:EU:C:2016:838), pkt 65.

Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2017 r., C-685/15, *Online Games Handels GmbH i in.* przeciwko *Landespolizeidirektion Oberösterreich* (ECLI:EU:C:2017:452), pkt 59.

Wyrok TSUE z dnia 16 października 2019 r., C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary* przeciwko *Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága* (ECLI:EU:C:2019:861).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2024 r., II SA/Wa 430/24, LEX nr 3774324.

Źródła internetowe

B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia*, Schemat, <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (Dostęp: 15.06.2025 r.).