



Warszawa, 19-05-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.712.3.2022.MK

**Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego
w Warszawie
ePUAP**

Skarżący: **Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
REGON: 012093073
ePUAP: /RPO/SkrytkaESP**

Organ: **Prezes Urzędu Ochrony Danych
Osobowych
ul. Stawki 2
00-193 Warszawa
ePUAP**

sygn. akt II SA/Wa 108/23

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 20 marca 2023 r. (sygn. akt II SA/Wa 108/23)

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 8 § 1 i art. 173 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.)

zaskarżam

w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Wa 108/23 (doręczony wraz z uzasadnieniem w dniu 20 kwietnia 2023 r.), oddalający skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 16 listopada 2022 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. wyrokowi zarzucam:

- 1) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 61a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej jako: k.p.a.) w zw. z art. 7 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o *ochronie danych osobowych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781; dalej jako: u.o.d.o.) w zw. z art. 61 § 2 ustawy k.p.a. i w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, poprzez błędne uznanie, że w niniejszej sprawie uprawnione było zastosowanie przez Prezesa UODO art. 61a § 1 k.p.a. wobec braków formalnych wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, tj. braku adresu zamieszkania oraz zgody osoby, której dane osobowe dotyczą, podczas, gdy z uwagi na pozycję ustrojową Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanie wniosku w trybie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO zobowiązywało organ do wszczęcia postępowania administracyjnego i podjęcia właściwych czynności zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, tj. art. 61 § 2 k.p.a., art. 64 § 1 k.p.a. w zw. z art. 188 k.p.a., tzn. wezwania Rzecznika Praw Obywatelskich do usunięcia braków w postaci wskazania adresu zamieszkania obywatela w wyznaczonym terminie, a także podjęcia właściwych działań w ramach przysługujących organowi kompetencji (art. 57 ust. 1 lit. a RODO, art. 58 ust. 1 RODO);
 - b) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 61a § 1 w zw. z art. 61 § 2 k.p.a. i w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, poprzez błędne uznanie, że wydanie rozstrzygnięcia z przywołaniem niewłaściwej podstawy prawnej nie stanowi o wadliwości uzasadniającej wyeliminowanie przez Sąd z obrotu prawnego orzeczenia, podczas, gdy

zaskarżone rozstrzygnięcie prowadzi do ograniczenia kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich występującego z urzędu w celu ochrony praw człowieka;

2) naruszenie prawa materialnego, tj.:

a) naruszenie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z art. 9 pkt 3 ustawy o RPO oraz w zw. z art. 208 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach podjętych z urzędu z zakresu ochrony praw i wolności jednostki dotyczących ochrony danych osobowych obywateli, nie jest dla organu nadzorczego do spraw ochrony danych osobowych prawnie wiążący i nie prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego, podczas gdy zgodnie z wykładnią przyjmowaną w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych skierowanie żądania przez Rzecznika w trybie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO zobowiązuje organ do wszczęcia postępowania administracyjnego, a datą wszczęcia postępowania przed UODO był dzień doręczenia żądania Rzecznika właściwemu organowi;

b) naruszenie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z art. 9 pkt 3 ustawy o RPO oraz w zw. z art. 208 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że „jeżeli (...) Rzecznik nie ustali, że określona osoba oczekuje ochrony (...) nie może skutecznie inicjować czynności innych organów, aby to one formułowały oceny w tym względzie”, podczas gdy ustawowe kompetencje Rzecznika nie ograniczają się do samodzielnego prowadzenia spraw przez Rzecznika, podejmując zaś niniejszą sprawę z urzędu wobec podejrzenia naruszenia przepisów dotyczących ochrony danych osobowych Rzecznik Praw Obywatelskich, działając w trybie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, postanowił przekazać ją do zbadania organowi nadzorczemu do spraw ochrony danych osobowych.

c) art. 57 ust. 1 lit a, f oraz g rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L.2016.119.1 i Dz.U.UE.L.2018.127.2; dalej jako: RODO) w zw. z art. 58 ust. 1 lit. a) - f) RODO i art. 77 ust. 1 RODO oraz art. 90 u.o.d.o. poprzez uznanie, że w sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych wskazanej przez RPO konkretnej osoby, której dane dotyczą, organ nie był zobowiązany dokonać ustaleń służących wyeliminowaniu przeszkody formalnej procedowania, a także nie był uprawniony

wobec żądania Rzecznika, w myśl art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, do prowadzenia postępowania służącemu ustaleniu, czy nie zachodzą nieprawidłowości przy przetwarzaniu danych osobowych przez administratorów portali internetowych, podczas gdy organ nadzorczy ds. ochrony danych osobowych zobowiązany jest wsząć postępowanie z urzędu w przypadku podejrzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych.

Na podstawie art. 188 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie wyroku w całości i rozpoznanie skargi na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

W razie nieuwzględnienia tego wniosku, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., oświadczam o zrzeczeniu się rozprawy w niniejszej sprawie.

Uzasadnienie

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również jako: Rzecznik bądź RPO), działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, pismem z dnia 28 października 2022 r., zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej jako: Prezes UODO) z żądaniem wszęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych odnośnie do przetwarzania danych dotyczących Pana [REDAKTOWANE]. Działania te były związane z podjęciem przez Rzecznika z urzędu, na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy o RPO, sprawy dotyczącej emisji programu [REDAKTOWANE] w TVP1 [REDAKTOWANE], w której przedstawiono zjawisko tzw. patostreamingu¹. W sprawie uwidocznili się problem publicznego udostępniania wizerunku Pana [REDAKTOWANE] w formie nagrań w tzw. patostreamach i przedstawiania go w sposób bardzo niekorzystny, wprost pozbawiający ludzkiej godności, chronionej w sposób szczególny przez Konstytucję RP (art. 30 ustawy zasadniczej). Analizując przedstawioną sprawę z punktu

¹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-patostreaming-godnosc-prywatnosc-krrit-uodo-prokuratura-swirski-nowak>

widzenia poszanowania prawa do ochrony danych osobowych i prawa do prywatności, a także poszanowania godności człowieka, Rzecznik Praw Obywatelskich powziął poważne wątpliwości co do zgodności z prawem upublicznienia wizerunku Pana [REDACTED] we wskazanych patostreamach. W świetle przedstawionych w sprawie okoliczności faktycznych, z których wynikała nieporadność życiowa Pana [REDACTED] i możliwa jego ograniczona poczytalność, wątpliwości wzbudziło to, czy skuteczną podstawą przetwarzania danych osobowych w opisanym przypadku mogła być Jego zgoda. Należy podkreślić, że niniejsza sprawa jest związana z działalnością Rzecznika Praw Obywatelskich, jako konstytucyjnego organu stojącego na straży praw i wolności jednostki, która ma na celu m. in. zwalczanie mowy nienawiści w przestrzeni publicznej. Jednym ze zjawisk budzących szczególne obawy Rzecznika jest rozprzestrzenianie się niewłaściwych treści w sieci naruszających godność ludzką. Coraz poważniejszym problemem, zwłaszcza w kontekście wychowania młodych ludzi, staje się zwłaszcza publikowanie w przestrzeni internetowej materiałów patostreamingowych, czyli wulgarnych, poniżających, pełnych przemocy fizycznej i słownej treści, nierzadko nagrywanych pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających, z lekceważeniem prawa i zasad współżycia społecznego oraz niosących demoralizujący przekaz, który musi być oceniany szczególnie krytyczny, gdy jego adresatem są ludzie młodzi. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o zbadanie sprawy odnoszącej się do działalności patostreamerów, m. in. do Prezesa UODO jako organu nadzoru do spraw ochrony danych osobowych, mając na względzie zarówno ochronę interesu publicznego (ochronę praw i wolności człowieka i obywatela), jak i ochronę interesu indywidualnego podmiotu danych – Pana [REDACTED].

2. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.d.o., postanowieniem z dnia 16 listopada 2022 r. (nr DS.523.5980.2022.WP.ŁZ) odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek RPO. W ocenie PUODO, „wszczęcie postępowania w przedmiocie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w sytuacji publicznego udostępnienia wizerunku Pana [REDACTED] w formie nagrań w tzw. patostreamach co do zasady może być wszczęte wyłącznie na żądanie Pana [REDACTED]. Jest ono zatem szczególnym rodzajem postępowania, w którym przepis prawa wymaga wniosku strony. (...) Nie budzi wątpliwości również, że Pan [REDACTED] takiej zgody nie wyraził, natomiast Prezes UODO nie może od niego takiej zgody uzyskać z uwagi na to, iż nie dysponuje adresem zamieszkania Pana [REDACTED]. RPO występując bowiem do Prezesa UODO z żądaniem wszczęcia niniejszego

postępowania, w swym wniosku nie wskazał adresu zamieszkania Pana ██████████ ██████████, pozwalającego na zindywidualizowanie go jako strony niniejszego postępowania. Z uwagi na to, iż żądanie RPO wszczęcia postępowania, zgłoszone w trybie art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jest szczególnym trybem, który wszczyna postępowanie z urzędu przed właściwym organem, zaś kwestię udziału RPO regulują przepisy art. 182-189 K.p.a., brak jest trybu postępowania, w którym Prezes UODO mógłby skutecznie wezwać RPO do uzupełnienia adresu zamieszkania Pana ██████████ ██████████". W konsekwencji powyższego PUODO uznał, że „w niniejszej sprawie nie jest możliwe skuteczne uzyskanie zgody Pana ██████████ ██████████ na prowadzenie postępowania, zaś brak tej zgody jest przesłanką przesądzającą o niedopuszczalności tego postępowania w rozumieniu art. 61a § 1 K.p.a., jedyną dopuszczalną formą załatwienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania”.

3. Na postanowienie Prezesa UODO, odmawiające wszczęcia postępowania w tej sprawie Rzecznik pismem z dnia 14 grudnia 2022 r., złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wskazując na naruszenie zarówno przepisów postępowania, jak i prawa materialnego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie tryb działania RPO oznacza obowiązek podjęcia działań przez Prezesa UODO jako organu nadzoru nad przestrzeganiem ochrony danych osobowych, w celu zbadania, czy nie doszło do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w przedstawionej sprawie. Dopuszczenie zaś do sytuacji, w której Prezes UODO odmawia wszczęcia postępowania stanowiłoby znaczne ograniczenie kompetencji RPO, jako konstytucyjnego organu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, w postępowaniu administracyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypominał, wskazując na dotychczasową linię orzeczniczą, że skierowane do właściwego organu administracji publicznej żądanie Rzecznika wszczęcia postępowania jest dla adresata tego żądania wiążące. Adresat żądania (organ administracji publicznej) wystosowanego przez RPO wszczyna postępowanie administracyjne z urzędu. Organ administracji publicznej związany żądaniem Rzecznika pozbawiony jest możliwości zwolnienia się z obowiązku wszczęcia postępowania (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1528/07, odnoszący się do działalności RPO; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 778/21). Rzecznik zwracał również uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 778/21, rozpatrując podobną sprawę podjętą przez Rzecznika Praw Obywatelskich z urzędu, w której Prezes UODO odmówił wszczęcia postępowania

administracyjnego w przedmiocie przetwarzania danych osobowych dotyczących zdrowia, przy okazji wykonywania testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2, stwierdził, że „skoro wszczęcie postępowania na wniosek RPO wystosowany na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO następuje z dniem doręczenia tego żądania, to brak było podstaw do zastosowania w tej sprawie art. 61a § 1 k.p.a.”.

Ponadto Rzecznik podkreślał, że podstawą działań Rzecznika Praw Obywatelskich nie są wyłącznie wnioski podmiotów uprawnionych. Rzecznik podejmuje również działania dotyczące systemu prawa oraz zapewnienia ochrony wolności i praw jednostki, tak jak w niniejszej sprawie. Rzecznik Praw Obywatelskich współdziała w tym zakresie z innymi organami. Wskazuje na to sposób uszczegółowienia przez ustawodawcę pozycji ustrojowej i kompetencji RPO. Warto wskazać, że zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy o RPO Rzecznik może podejmować czynności z własnej inicjatywy. Z reguły podjęcie czynności przez Rzecznika Praw Obywatelskich z własnej inicjatywy następuje po zapoznaniu się z informacjami wskazującymi na naruszenie praw lub wolności zamieszczonymi w środkach masowego przekazu (prasa, radio, telewizja, Internet) (zob. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, LEX/el. 2020, art. 9). Wówczas Rzecznik często nie dysponuje szczegółowymi danymi osobowymi osób, których prawa są naruszane. Nie oznacza to jednak, że danych tych nie można ustalić, ani, tym bardziej że wniosek RPO nie może zostać rozpatrzony w trybie przepisów k.p.a. W świetle powyższych rozważań, należy bowiem wskazać, że w przypadku, gdy sprawa załatwiana jest w trybie przepisów k.p.a., organ nie może odmówić wszczęcia postępowania na żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z art. 182 k.p.a.). Gdy przepis prawa wymaga wniosku strony, organ zobowiązany jest wszcząć postępowanie i uzyskać zgodę strony, a w razie jej nieuzyskania – umorzyć postępowanie (art. 61 § 2 k.p.a.). Treść art. 61 § 2 k.p.a. wprost wskazuje, że uzyskanie zgody strony następuje po uprzednim wszczęciu postępowania. W tym miejscu należy podkreślić, że Prezes UODO nie podjął żadnych czynności w celu ustalenia adresu osoby, której dane osobowe dotyczą. Prezes nie zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich, któremu przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym, ani nie podjął samodzielnych działań w zakresie przysługujących mu środków, pomijając tym samym zastosowanie art. 64 § 1 k.p.a. w zw. z art. 188 k.p.a. Co ważne, w ramach prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich równoległe postępowania wyjaśniającego w niniejszej sprawie – w którym Rzecznik zwrócił się m. in. do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Policji oraz prokuratury – nie jest wykluczone, że dane osobowe Pana ██████████ będą w dyspozycji Rzecznika.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, art. 77 RODO nie stoi na przeszkodzie przeprowadzenia postępowania administracyjnego przez Prezesa UODO, dotyczącego ochrony danych osobowych, na wniosek konstytucyjnego organu ochrony praw i wolności (Rzecznika Praw Obywatelskich), w sprawie podjętej przez ten organ z urzędu w celu ochrony praw obywatela. Trzeba również mieć na względzie, że RODO nie wyklucza prowadzenia postępowania w sprawie stosowania RODO na podstawie informacji otrzymanych od innego organu publicznego, jak zostało to już wyżej wskazane (art. 57 ust. 1 lit. h RODO). Ponadto, jednym z podstawowych zadań Prezesa UODO, jako niezależnego organu powołanego do spraw ochrony danych osobowych, jest monitorowanie i egzekwowanie stosowania RODO. Tym samym, w świetle treści przepisów RODO (w tym art. 77 ust. 1 RODO), w związku z wszczęciem postępowania w szczególnym trybie, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, w sprawie tej dopuszczalne i konieczne jednocześnie jest podjęcie działań przez Prezesa UODO w celu zbadania zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych konkretnej osoby.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylene zaskarżonego postanowienia w całości.

4. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 marca 2023 r oddalił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich. W ocenie sądu skarga nie zasługiwała na uwzględnienie, gdyż postanowienie Prezesa UODO nie naruszało prawa.

Jak twierdził Sąd, w skardze RPO „wskazywano na dominujące w judykaturze stanowisko wedle, którego wpływ wniosku prokuratora, złożonego w myśl art. 182 K.p.a. - a więc analogicznie Rzecznika (wobec treści art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku) - stanowi termin wszczęcia postępowania z urzędu. Należy więc stąd wnosić, że postępowanie z urzędu przed innym organem wszczyna się niejako automatycznie - wobec stosownego żądania. Równocześnie jednak - co trafnie odnotowuje organ - w doktrynie prezentowane jest trafne stanowisko, że nie jest możliwe skuteczne wszczęcie postępowania z urzędu wnioskiem uprawnionego organu, gdy istnieją formalne przeszkody dla jego prowadzenia - np. brak kompetencji organu do prowadzenia danej sprawy. Nie sposób wobec tego wykluczyć a priori przypadku, gdy - pomimo wniosku uprawnionego organu - prowadzenie postępowania nie byłoby możliwe. Wedle stanowiska skargi - jak można wnosić - skoro wniosek uruchamia postępowanie należałoby wówczas je umorzyć (w myśl art. 61 § 2 zd. 2 lub art. 105 § 1 K.p.a. - z innych przyczyn). Z perspektywy wyniku danej sprawy miałyby to jednak generalnie ten sam skutek, co odmowa wszczęcia postępowania (brak realizacji

wniosku Rzecznika). Ewentualne uchybienie więc w danym zakresie - przez wydanie rozstrzygnięcia z przywołaniem niewłaściwej podstawy, spośród przepisów prawa procesowego (odmowa wszczęcia postanowieniem zamiast umorzenia decyzją) - nie mogłoby samo stanowić o wadliwości, uzasadniającej wyeliminowanie przez Sąd z obrotu prawnego określonego orzeczenia. Wynika - to przy wnioskowaniu a contrario z art. 145 §1 pkt 1 lit. c ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi". Zdaniem Sądu „ skoro regulacje w danym zakresie nie są jednoznaczne, za dopuszczalne należy uznać zastosowanie obu tych trybów. Wypada odnotować, że - przy odczytaniu stosownych regulacji mających odpowiednie zastosowanie do Rzecznika, wedle ich dosłownego brzmienia - uprawniony organ ma prawo „zwrócić się” o wszczęcia postępowania - tak zarówno art. 182 K.p.a., jak i art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku. Z powołanych przepisów nie wynika natomiast, aby był on uprawniony „wszczęć postępowanie” przed innym organem. Prawodawca nie wyraził więc wprost woli niejako „automatyzmu” wszczynania postępowań wobec wniosku prokuratora i odpowiednio Rzecznika. Skarżony akt nie jest więc wadliwy wobec samego zastosowania nieprawidłowej podstawy prawnej, jeżeli właściwie ustalono realia sprawy - istnienie przeszkody formalnej dla prowadzenia postępowania”.

Sąd wskazał także, że „co do ewentualnego prowadzenia postępowania w trybie rozpoznawania skarg, wyspecjalizowany organ nie był obowiązany dokonywać ustaleń służących wyeliminowaniu przeszkody formalnej procedowania - uzyskania zgody zainteresowanego. Celem bowiem przyznania Rzecznikowi uprawnienia, określonego art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, jest umożliwienie podjęcia działań służących ochronie praw konkretnego obywatela - wedle celu funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (tak art. 1 ust. 3 ustawy o RPO). W danym przypadku ochronę praw obywatelskich w określonym trybie ustawodawca uzależnia od woli zainteresowanego - postępowanie prowadzi się na wniosek lub po uzyskaniu zgody, w myśl art. 61 § 2 K.p.a. Jeżeli więc Rzecznik nie ustalił, że określona osoba oczekuje ochrony, lecz - z określonych względów (np. wobec tak zwanej niezaradności życiowej czy wręcz choroby) - sama nie podejmuje stosownych czynności, nie może skutecznie inicjować czynności innych organów, aby to one formułowały oceny w tym względzie. Przeniesienie na nie zadań w tym zakresie wykraczałoby poza kompetencję przewidzianą art. 12 pkt 2 ustawy o RPO. Temu zaś służyłoby w istocie ustalenie - wedle koncepcji Rzecznika - adresu obywatela przez wyspecjalizowany organ, aby skierować doń pytania o zgodę. Działania faktyczne organu wykraczałyby tu poza powinności procesowe - samego skierowania pytania o zgodę”.

Ponadto Sąd wskazał, że „nie podziela natomiast formułowanego także w doktrynie stanowiska, jakoby - co do zasady - prokurator bądź odpowiednio Rzecznik nie mogli w ogóle wnosić skutecznie o wszczęcie postępowań z urzędu, gdy dla ich prowadzenia wymagana byłaby zgoda strony. Idąca w tym kierunku wykładnia systemu regulacji prowadziłaby do bezzasadnego - nieznajdującego racjonalnych oparcia w akceptowalnym systemie aksjologicznym - ograniczenia uprawnień procesowych Rzecznika bądź prokuratora, które służą w istocie ochronie praw obywatelskich. W rozpoznawanej sprawie przywołaną przeszkodą dla procedowania był jednak brak adresu obywatela, którego zgoda byłaby wymagana. Twierdził też, że jego ustalenie nie jest wręcz możliwe, co jednak nie ma znaczenia w sprawie, skoro wykraczało poza powinność danego organu. Sąd w tym składzie nie podziela też wyrażanego w judykaturze stanowiska, jakoby - w razie inicjowania przez Rzecznika postępowania przed innym organem, które generalnie wszczyna się na wniosek zainteresowanych - to Rzecznik obowiązany był do przedłożenia zgody osoby zainteresowanej, pod rygorem umorzenia postępowania (tak wyrok w WSA o sygn. akt II SA/Wa 778/21 - dostępny w CBOSA). Gdy nie ma ku temu przeszkód - np. wobec braku adresu osoby potencjalnie zainteresowanej - organ może wobec żądania Rzecznika samodzielnie zwrócić się o zgodę”.

W ocenie sądu, „wbrew wywodom skargi nie było z kolei podstaw dla żądania przez Rzecznika - w myśl art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku - prowadzenia postępowania służącego ustaleniu generalnie, czy - przy przetwarzaniu danych przez administratorów portali internetowych - nie zachodzą nieprawidłowości w postaci braku ograniczeń, przy publikowania określonego rodzaju materiałów określanych mianem patostreamów. Wprawdzie wyspecjalizowany organ mógłby podjąć określone czynności wyjaśniające w danym zakresie z urzędu - wobec zakresu zadania wymienionych w art. 57 ust. 1 lit. a RODO zaś - wobec ustalenia występowania nieprawidłowości - wszcząć konkretne postępowania w sprawach określonych administratorów danych, zmierzające do wydania orzeczeń w granicach określonych art. 58 RODO, np. o charakterze naprawczym (np. wedle ust. 2 lit. d. danego artykułu). Podjęcie czynności wyjaśniających w danym zakresie wykracza jednak poza problematykę rozpoznania spraw indywidualnych, w kwestii ochrony praw konkretnych osób, co zakreśla granice wniosków Rzecznika. Nie sposób wyklądać znaczenia regulacji w ten sposób by uznać, że uprawnieniem Rzecznika jest generalnie inicjowanie działań ustawowych innego wyspecjalizowanego organu. Wystąpienia Rzecznika mogą dotyczyć wyłącznie rozpatrzenia sprawy indywidualnej - gdzie kompetentnym jest wyłącznie inny niż Rzecznik organ administracji”.

Z powyższą argumentacją Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie sposób się zgodzić.

5. Istotą przedstawionej sprawy jest sposób rozpatrzenia wniosku przez Prezesa UODO złożonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dotyczącej upublicznienia wizerunku Pana [REDAKTOWANE] przez administratorów kanału YouTube. W ocenie Rzecznika postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wydane przez Prezesa UODO w przedstawionej sprawie jest przedwczesne i prowadzi do podważenia kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich jako konstytucyjnego organu stojącego na straży praw i wolności człowieka i obywatela. Tym samym nie sposób zgodzić się z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego rozstrzygającym niniejszą sprawę, zgodnie z którym kwestionowane postanowienie nie narusza prawa.

5.1. Rzecznik Praw Obywatelskich, działając w niniejszej sprawie na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z art. 8 ustawy o RPO oraz w zw. art. 9 pkt 3 ustawy o RPO zwrócił się do Prezesa UODO o wszczęcie postępowania administracyjnego z uwagi na wątpliwości co do legalności przetwarzania danych osobowych obywatela – Pana [REDAKTOWANE]. Organ ten zaś odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w przedstawionej sprawie na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., uzasadniając to brakiem zgody obywatela, a także brakiem możliwości uzyskania tej zgody z uwagi na niedysponowanie adresem zamieszkania obywatela. Organ nie podjął przy tym żadnych czynności w tym zakresie, nie zwrócił się też do Rzecznika Praw Obywatelskich – działającego na prawach strony (art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z art. 188 k.p.a.) – z pytaniem czy Rzecznik dysponuje adresem lub zgodą obywatela. Zdaniem Rzecznika, w przypadku braku uzyskania zgody organ mógł umorzyć postępowanie na podstawie art. 61 § 2 k.p.a, podstawą działania organu nie może być jednak art. 61a § 1 k.p.a. Zgodnie bowiem z dotychczasową wykładnią art. 14 pkt 6 ustawy o RPO przyjętą przez sądy administracyjne, organ był zobowiązany wszcząć postępowanie zainicjowane wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1528/07; wyrok WSA w Warszawie, z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt II SA/WA 86/09; wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1491/09; por. też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. akt III SA/Po 743/15). Datą wszczęcia postępowania przed UODO był zaś dzień doręczenia żądania Rzecznika właściwemu organowi (zob. wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1491/09). Wydając więc kwestionowane postanowienie organ naruszył nie tylko przepisy postępowania administracyjnego, tj. art. 7 k.p.a., art. 77 k.p.a., art. 61a § 1 k.p.a. oraz art. 61 § 2

k.p.a., ale także art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, podważając tym samym kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich do występowania do organu administracji publicznej z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Należy przy tym dodać, że zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Należy w tym kontekście odnieść się również do art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy.

5.2. W ocenie Sądu rozpatrującego skargę RPO, „ewentualne uchybienie (...) w danym zakresie - przez wydanie rozstrzygnięcia z przywołaniem niewłaściwej podstawy, spośród przepisów prawa procesowego (odmowa wszczęcia postanowieniem zamiast umorzenia decyzją) - nie mogłoby samo stanowić o wadliwości, uzasadniającej wyeliminowanie przez Sąd z obrotu prawnego określonego orzeczenia”. Zdaniem Sądu, „skarżony akt nie jest więc wadliwy wobec samego zastosowania nieprawidłowej podstawy prawnej, jeżeli właściwie ustalono realia sprawy – istnienie przeszkody formalnej dla prowadzenia postępowania”.

Odnośząc się do takiego stanowiska Sądu, w pierwszej kolejności, należy wskazać, że według ustabilizowanego orzecznictwa sądów administracyjnych dopuszczalność odmowy wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. została ograniczona do sytuacji oczywistego braku przymiotu strony, a nie sytuacji, gdy ocena tej kwestii wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (np. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 330/17, LEX nr 2429358), a „inne uzasadnione przyczyny” uniemożliwiające wszczęcie postępowania administracyjnego – na które powołuje się organ w niniejszej sprawie – do sytuacji, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania. (np. wyrok NSA dnia z 20 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 1706/17, LEX nr 2424216; A. Wróbel (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2016 r., 6. wydanie, komentarz do art. 61a § 1 k.p.a.). Celem instytucji odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego jest więc uniemożliwienie prowadzenia takiego postępowania, którego rezultat byłby obarczony wadą istotną. Przykładowo wskazywaną w orzecznictwie przyczyną odmowy wszczęcia postępowania jest wniesienie żądania w sprawie już wcześniej rozstrzygniętej (por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 1467/16). Ponadto Sądy wskazują, że „nie podejmując próby wyczerpującego określenia przypadków wypełniających

niedookreślone pojęcie, którym posłużył się ustawodawca w art. 61a § 1 k.p.a. ("inne uzasadnione przyczyny" odmowy wszczęcia postępowania), stwierdzić trzeba, że pojęcie to należy interpretować zawężająco, mając na uwadze, że zasadą postępowania administracyjnego jest prowadzenie i załatwienie sprawy, a nie uchylanie się od tego działania. Należy zatem zgodzić się z poglądem, że odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. powinna mieć miejsce wyjątkowo (wyrok NSA z dnia 3 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 821/15; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1625/15, publ. CBOSA). Można dodać, że jedynie wówczas, gdy po badaniu wstępnym wniosku nie ma żadnych wątpliwości, że postępowanie nie może być prowadzone z powodu stwierdzenia, jak to trafnie ujmuje Z. R. Kmiecik, pierwotnych przesłanek bezprzedmiotowości postępowania (zob. Z. R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014 r., s. 211-212; cytowane za: A. Wróbel (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2016 r., 6 wydanie, komentarz do art. 61a § 1 k.p.a., pkt 3s. 395-396). Przesłanki te bada się (...) na etapie formalnego badania wniosku, bez potrzeby wnikania w przepisy prawa materialnego, niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt II GSK 3985/16). W doktrynie wskazuje się przy tym, że do „innych uzasadnionych przyczyn” nie można zakwalifikować braków formalnych, których konsekwencje prawne reguluje art. 64 k.p.a. (zob. Adamiak, w: *Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego*; art. 61a; wyd. 18., 2022 r.).

Ponadto, co istotne w niniejszej sprawie, skierowane do właściwego organu administracji publicznej żądanie Rzecznika wszczęcia postępowania jest dla tego organu wiążące. W tym miejscu należy przypomnieć wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1528/07, w którym Sąd ten wskazał, że „specyficzna samodzielna pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich odróżnia i wyróżnia go od innych organów. Przyznaje mu szerokie kompetencje, uprawnienia i wyklucza możliwość ingerencji innych organów w jego zakres działania. Z wykładni art. 80 i art. 208 Konstytucji oraz art. 11, 12, 13 ustawy o RPO jednoznacznie wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich może w oparciu o przepis art. 12 pkt 2 ustawy o RPO zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwego organu i może na podstawie art. 11 pkt 3 tej ustawy przekazać sprawę wg właściwości każdemu podmiotowi. Żaden przepis prawa nie ogranicza RPO w przedmiocie - komu, któremu organowi sprawę Rzecznik może przekazać. Dlatego też, (...), żądanie wszczęcia postępowania przez Rzecznika w trybie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO jest dla każdego organu wiążące i było też wiążące dla GIODO. Przy czym sformułowanie *wiążące* oznacza, że organ związany żądaniem

Rzecznika Praw Obywatelskich pozbawiony jest możliwości zwolnienia się z nałożonego obowiązku”.

Stanowisko powyższe zostało następnie potwierdzone także w wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt II SA/WA 86/09, oraz w wyroku NSA z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1491/09. Również w wyroku z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 778/21, WSA w Warszawie, rozpatrujący sprawę podjętą przez Rzecznika z urzędu, w której PUODO odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego uzasadniając to brakiem zgody konkretnej osoby, której prawo do ochrony danych osobowych mogło zostać naruszone, stwierdził, że „skoro wszczęcie postępowania na wniosek RPO wystosowany na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO następuje z dniem doręczenia tego żądania, to brak było podstaw do zastosowania w tej sprawie art. 61a § 1 k.p.a”. Za nietrafną Sąd uznał argumentację Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, powołaną w zaskarżonym postanowieniu, która oparta została na tożsamy jak w zaskarżonym postanowieniu tezach.

Należy również zwrócić uwagę, że interpretując odnoszący się do pozycji ustrojowej RPO art. 1 ust. 2 i ust. 3 ustawy o RPO (stanowiący częściowe powtórzenie art. 208 ust. 1 Konstytucji RP) sądy wskazywały, że: „redakcja tego przepisu nie pozostawia [...] wątpliwości, że zadaniem Rzecznika jest ochrona całokształtu praw i wolności człowieka i obywatela. Korzystając zatem z prawa określonego w art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, który stanowi, że Rzecznik może m. in. wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi, Rzecznik nigdy nie działa we własnym interesie, lecz realizuje swoje kompetencje w celu ochrony praw i interesów obywateli, czyli podejmuje działania dla dobra publicznego, dla dobra ogółu (tzn. pro publico bono). Podjęcie konkretnego działania przez Rzecznika nie wymaga zgody osób, których praw lub obowiązków działania te mogłyby dotyczyć” (postanowienie NSA z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 387/11, LEX nr 1082745; zob. też wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 2991/21).

5.3. W związku z powyższym, mając na uwadze zarówno przesłanki odmowy wszczęcia postępowania, które ograniczają się do wyjątkowych przypadków, a także szczególną pozycję ustrojową Rzecznika, należy stwierdzić, że nieuprawnione jest zastosowanie przez organ art. 61a § 1 k.p.a. w przypadku złożenia wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich o wszczęcie postępowania administracyjnego na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO. Wykładnia art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z art. 182 k.p.a., przyjęta w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, nie pozostawiała bowiem wątpliwości co do tego, że organ administracji publicznej

jest zobowiązany wszcząć postępowanie administracyjne na wniosek złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W konsekwencji nie można zgodzić się z twierdzeniem Sądu rozpatrującego niniejszą sprawę, że „przy odczytaniu stosownych regulacji mających odpowiednie zastosowanie do Rzecznika, wedle ich dosłownego brzmienia - uprawniony organ ma prawo *zwrócić się* o wszczęcie postępowania - tak zarówno art. 182 K.p.a. jak i art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku. Z powołanych przepisów nie wynika natomiast aby był on uprawniony *wszcząć postępowanie* przed innym organem. Prawodawca nie wyraził więc wprost woli niejako *automatyzmu* wszczynania postępowań wobec wniosku prokuratora i odpowiednio Rzecznika”. Takie stanowisko pozostaje w sprzeczności z przedstawioną powyżej dotychczasową sądową wykładnią art. 14 pkt 6 ustawy o RPO oraz art. 182 K.p.a.

5.4. Należy jednocześnie podkreślić, że w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zbadanie przedmiotowej sprawy przez organ nadzorczy do spraw ochrony danych osobowych jest istotne z punktu widzenia legalności przetwarzania danych osobowych przez administratorów kanału YouTube. Jak bowiem Rzecznik wskazywał w swoim wystąpieniu, w sprawie tej uwidocznili się problem publicznego udostępnienia wizerunku Pana ██████████ w formie nagrań w tzw. patostreamach i przedstawiania go w sposób bardzo niekorzystny, wprost pozbawiający godności przez tzw. patostramerów.

Trzeba przy tym wskazać na szeroki zakres kompetencji organu ds. ochrony danych osobowych wynikających zarówno z RODO, jak i u.o.d.o, z których organ może skorzystać w celu ochrony praw konkretnej osoby, której dane osobowe są przetwarzane przez wskazanych administratorów.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 RODO, organ nadzorczy nie tylko rozpatruje skargi wniesione przez osobę, której dane dotyczą (podmiot, organizację lub zrzeszenie zgodnie z art. 80; art. 57 ust. 1 lit. f), ale także m. in. monitoruje i egzekwuje stosowanie niniejszego rozporządzenia (art. 57 ust. 1 lit. a), czy też prowadzi postępowania w sprawie stosowania RODO, w tym na podstawie informacji otrzymanych od innego organu nadzorczego lub innego organu publicznego (art. 57 ust. 1 lit. h RODO).

Zadanie polegające na monitorowaniu i egzekwowaniu stosowania przepisów związane jest z rolą organu nadzorczego, który powołany jest w celu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych. Aby zapewnić skuteczność realizacji tego zadania, ustawodawca wyposażył organ w narzędzia służące egzekwowaniu właściwego stosowania

przepisów. Zgodnie z art. 58 RODO każdemu organowi nadzorczemu przysługują wszystkie następujące uprawnienia w zakresie prowadzonych postępowań: a) nakazanie administratorowi i podmiotowi przetwarzającemu, a w stosownym przypadku przedstawicielowi administratora lub podmiotu przetwarzającego, dostarczenia wszelkich informacji potrzebnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań; b) prowadzenie postępowań w formie audytów ochrony danych; c) dokonywanie przeglądu udzielonych certyfikacji na mocy art. 42 ust. 7; d) zawiadamianie administratora lub podmiotu przetwarzającego o podejrzeniu naruszenia niniejszego rozporządzenia; e) uzyskiwanie od administratora i podmiotu przetwarzającego dostępu do wszelkich danych osobowych i wszelkich informacji niezbędnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań; f) uzyskiwanie dostępu do wszystkich pomieszczeń administratora i podmiotu przetwarzającego, w tym do sprzętu i środków służących do przetwarzania danych, zgodnie z procedurami określonymi w prawie unijnym lub w prawie państwa członkowskiego.

Administrator może być więc zgodnie z art. 57 ust. 1 lit. f i h RODO poddany postępowaniom organu nadzoru w sprawie stosowania przepisów o ochronie danych osobowych.

Ponadto, w myśl art. 78 ust. 1 u.o.d.o., Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych przeprowadza kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych. Takie postępowanie kontrolne, jak stanowi art. 68 ust. 1 u.o.d.o., Prezes Urzędu może również przeprowadzić, jeżeli w toku prowadzonego postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych zajdzie konieczność uzupełnienia dowodów. Zgodnie zaś z art. 90 u.o.d.o. jeżeli na podstawie informacji zgromadzonych w postępowaniu kontrolnym Prezes Urzędu uzna, że mogło dojść do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, obowiązany jest do niezwłocznego wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 60.

W nauce prawa wskazuje się przy tym, że wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu na podstawie art. 90 u.o.d.o. powinno być poprzedzone czynnościami wewnętrznymi ustalającymi fakt istnienia sprawy otwartej do rozpatrzenia i załatwienia w drodze decyzji. Przykładami sformalizowanego impulsu do podjęcia takich czynności jest skarga odpowiadająca cechom określonym w art. 233 zd. 2 k.p.a. albo żądanie wszczęcia postępowania z urzędu wniesione przez podmioty, które mogą korzystać z procesowych praw strony, np. przez organizację społeczną [zob. J. Borkowski, A. Krawczyk, w: *System Prawa Administracyjnego* (red. R. Hauser), t. 9, s. 169]. Prócz tego art. 90 u.o.d.o. przewiduje, że może dochodzić do wszczęcia postępowania z urzędu, jeżeli na podstawie informacji zgromadzonych w postępowaniu kontrolnym PUODO uzna, że mogło dojść do naruszenia przepisów o

ochronie danych osobowych (zob. P. Litwiński, w: *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych*, wyd. 2021, art. 90).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1894/05, stwierdził, że „[w]szczęcie postępowania administracyjnego przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, poprzedzone jest odrębnym i autonomicznym postępowaniem kontrolnym, stwierdzającym naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych” (przytoczone w tym wyroku instytucje postępowania przed GIODO zachowują aktualność także na gruncie postępowania przed Prezesem UODO; zob. też P. Litwiński, w: *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych*, wyd. 2021, art. 90).

Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO uprawnia więc organ do podjęcia właściwych czynności w ramach przysługujących organowi nadzoru kompetencji. Adresat żądania wystosowanego przez RPO wszczyna zaś postępowanie administracyjne z urzędu (S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, kom. do art. 14; wyd. II Opublikowano: LEX/el. 2020). Działania organu powinny zatem charakteryzować się aktywnością, wyspecjalizowanym działaniem i szerokim zakresem kompetencji.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, oparcie rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie na przeszkodach formalnych, bez odniesienia się do ustawowych kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, a także ustrojowej pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich występującego do organu w celu ochrony danych osobowych konkretnej osoby, stanowi naruszenie przepisów art. 57 ust. 1 lit. a, f, g RODO w zw. z art. 58 ust. 1 lit. a - f RODO, art. 77 ust. 1 RODO, art. 90 u.o.d.o oraz art. 14 pkt 6 ustawy o RPO.

Na marginesie należy również wskazać, że w doktrynie zwraca się uwagę na potrzebę ciągłego wzmacniania administracyjnoprawnej ochrony danych osobowych, nawet wbrew woli podmiotu, którego dane dotyczą, gdy naruszenie zasad ochrony danych osobowych – choćby następowało za jego zgodą – stanowi naruszenie jego godności (G. Sibiga, *Skarga do organu nadzorczego oraz jej rozpatrzenie według ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Postępowanie w przedmiocie skargi osoby, której dane dotyczą*, PME 2017, Nr 4). Z uwagi na naturę przekazu tzw. patostreamów w niniejszej sprawie kwestia ta ma szczególnie istotne znaczenie, także z uwagi na rangę konstytucyjnej ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności ludzkiej, która zgodnie z art. 30 Konstytucji RP „(...)stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

5.5. Mając powyższe na uwadze, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który odnosząc się do uprawnień organu nadzorczego, wynikających z art. 57 ust. 1 lit. a RODO, stwierdził, że „wprawdzie wyspecjalizowany organ mógł podjąć określone czynności wyjaśniające w danym zakresie z urzędu, (...) podjęcie czynności wyjaśniających w danym zakresie wykracza jednak poza problematykę rozpoznania spraw indywidualnych, w kwestii ochrony praw konkretnych osób, co określa granice wniosków Rzecznika. Nie sposób wyklądać znaczenia regulacji w ten sposób by uznać, że uprawnieniem Rzecznika jest generalnie inicjowanie działań ustawowych innego wyspecjalizowanego organu. Wystąpienia Rzecznika mogą dotyczyć wyłącznie rozpatrzenia sprawy indywidualnej - gdzie kompetentnym jest wyłącznie inny niż Rzecznik organ administracji”. Ponadto Sąd stwierdził, że „jeżeli (...) Rzecznik nie ustali, że określona osoba oczekuje ochrony (...) nie może skutecznie inicjować czynności innych organów, aby to one formułowały oceny w tym względzie”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe twierdzenia Sądu podważają ustrojową pozycję i ustawowe kompetencje Rzecznika. Uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich nie ograniczają się bowiem do samodzielnego prowadzenia spraw. Zgodnie z art. 9 ustawy o RPO podejmowanie przez Rzecznika czynności następuje z własnej inicjatywy lub na wniosek. Ponadto, w myśl art. 12 ustawy o RPO, podejmując sprawę, Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające (pkt 1) lub też zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej (pkt 2). Stosownie zaś do treści art. 14 pkt 6 ustawy o RPO Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.

Podjmując niniejszą sprawę z urzędu, wobec podejrzenia naruszenia przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, Rzecznik - działając w trybie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO - postanowił przekazać sprawę do zbadania organowi nadzorcemu do spraw ochrony danych osobowych. Należy przy tym mieć na względzie, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma możliwości podejmowania działań bezpośrednio wobec osób fizycznych, czy podmiotów prywatnych (a zatem także administratorów kanału YouTube). Dlatego też Rzecznik zwrócił się do właściwych organów publicznych, w tym m.in. do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w celu zbadania przedmiotowej sprawy.

W tym miejscu należy przede wszystkim podkreślić, że zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i

obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych. Konstytucja RP nie wypowiada się w sposób szczegółowy co do środków, jakie mają służyć realizacji konstytucyjnego nakazu stania przez Rzecznika na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP. Przedstawiciele doktryny prawa podkreślają wręcz, że „[...] obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich jako strażnika konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela realizowane muszą być na wszystkich możliwych polach działalności rzecznikowskiej” (zob. K. Łakomiec, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*; w „Minikomentarz dla Maksiprofesorstwa Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego”, Warszawa 2017).

W literaturze zwraca się uwagę na dwa wymiary działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. „Po pierwsze jest to wymiar indywidualny, opierający się na działaniach RPO podejmowanych w reakcji na wnioski podmiotów uprawnionych. Co prawda ustawa o RPO zawęża katalog tych podmiotów do obywateli i ich organizacji, organów samorządowych oraz Rzecznika Praw Dziecka, należy jednak stwierdzić, że art. 80 konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że prawo wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich przysługuje *każdemu*. Wskazuje się, że działania te skupiają się na zapewnieniu zgodnej z konstytucją praktyki stosowania przepisów prawnych chroniących wolności i prawa człowieka i obywatela. Po drugie, w działalności Rzecznika należy wyróżnić również wymiar generalny, opierający się na działaniach Rzecznika dotyczących systemu prawa i poziomu zapewnienia ochrony wolności i praw jednostki zarówno w poszczególnych aktach normatywnych, jak i w systemie jako całości. Rzecznik Praw Obywatelskich współdziała w tym zakresie z innymi organami. Należy przy tym zaznaczyć, że te dwie sfery działania Rzecznika w pewnym sensie się przenikają. Działania generalne są zazwyczaj efektem postępowań wyjaśniających i analiz systemowych zagadnień będących przedmiotem indywidualnych wniosków. Niejednokrotnie, opisując działalność RPO, zwraca się również uwagę na sferę jego działań popularyzatorsko-edukacyjnych, mającą na celu utrwalenie istotnego miejsca problematyki konstytucyjnych wolności i praw w debacie publicznej” (*ibidem*).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, twierdzenia Sądu odnoszące się do uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzą do naruszenia art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z art. 9 pkt 3 ustawy o RPO oraz w zw. z art. 208 Konstytucji RP.

5.6. Na tle powyższych rozważań należy również zauważyć, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku WSA zawiera wywody sprzeczne i niekonsekwentne. Z jednej strony Sąd stwierdza, że zaskarżone postanowienie nie narusza prawa, a

„wyspecjalizowany organ nie był obowiązany dokonywać ustaleń służących wyeliminowaniu przeszkody formalnej procedowania - uzyskania zgody zainteresowanego” (s. 11 uzasadnienia), z drugiej zaś strony wskazuje, że „organ może samodzielnie zwrócić się o zgodę” (s. 12 uzasadnienia). Ponadto Sąd uznaje, że „jeżeli Rzecznik nie ustalił, że określona osoba oczekuje ochrony, lecz - z określonych względów (np. wobec tak zwanej niezaradności życiowej czy wręcz choroby) sama nie podejmuje stosownych czynności, nie może skutecznie inicjować czynności innych organów, aby to one formułowały oceny w tym względzie. Przeniesienie na nie zadań w tym zakresie wykraczałoby poza kompetencję przewidzianą art. 12 pkt 2 ustawy o Rzeczniku” (s. 11 uzasadnienia). Z drugiej zaś strony twierdzi, że „Sąd w tym składzie nie podziela (...) sformułowanego także w doktrynie stanowiska, jakoby - co do zasady - prokurator bądź odpowiednio Rzecznik nie mogli w ogóle wnosić skutecznie o wszczęcie postępowań z urzędu, gdy dla ich prowadzenia wymagana byłaby zgoda strony. Idąca w tym kierunku wykładnie systemu regulacji prowadziłaby do bezzasadnego - nieznajdującego racjonalnego oparcia w akceptowalnym systemie aksjologicznym - ograniczenia uprawnień procesowych Rzecznika bądź prokuratora, które służąc w istocie ochronie praw obywatelskich” (s. 11 uzasadnienia).

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2023 r., oddalający skargę Rzecznika na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, nie może ostać się w obrocie prawnym.

Tym samym, działając na podstawie art. 188 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w całości i rozpoznanie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych poprzez uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/