



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 stycznia 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Rafał Stasikowski (spr.)  
Sędziowie: Sędzia NSA Małgorzata Pocztarek  
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 10 stycznia 2025 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 20 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Wa 108/23  
w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych  
z dnia 16 listopada 2022 r., nr DS.523.5980.2022.WP.ŁZ  
w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania

uchyla zaskarżony wyrok oraz postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 16 listopada 2022 r., nr DS.523.5980.2022.WP.ŁZ.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Jas  
starszy sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z 20 marca 2023 r., II SA/Wa 108/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 16 listopada 2022 r., nr DS.523.5980.2022.WP.LZ, w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania.

Wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

Postanowieniem z 16 listopada 2022 r. Prezes UODO, na podstawie art. 61a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.; dalej „k.p.a.”), odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, dotyczącego przetwarzania danych osobowych [REDAKTOWANE] w związku z publicznym udostępnieniem jego wizerunku w formie nagrań w tzw. patostreamach - wobec żądania z 28 października 2022 r. Rzecznika Praw Obywatelskich.

W uzasadnieniu wskazał, że 31 października 2022 r. do organu wpłynęło pismo RPO, w którym Rzecznik wskazał, że zarówno w mieszkaniu, jak i na posesji ww. obywatela znajdują się kamery z możliwością nagrywania dźwięku. Są one wykorzystywane do transmisji internetowej w czasie rzeczywistym jego życia, a także jego współlokatorów; treści tych nagrań często mają charakter wulgarny, przemocowy, a przede wszystkim uwłaczający godności ww. osoby. Analizując sprawę z punktu widzenia poszanowania prawa do ochrony danych osobowych i prawa do prywatności, a także poszanowania godności człowieka, RPO powziął poważne wątpliwości, co do zgodności z prawem upublicznienia wizerunku ww. obywatela.

Prezes UODO powołał się na art. 77 ust. 1 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 (Dz.Urz. UE L. nr 119. str. 1, ze zm.; dalej „RODO”). Wskazał, że wszczęcie przez organ postępowania w przedmiocie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych - w razie przetwarzania danych osobowych konkretnej osoby - jest ściśle związane z realizacją przez tę osobę uprawnienia wynikającego z art. 77 ust. 1 RODO. Oznacza to, że może być ono wszczęte wyłącznie na żądanie osoby, której dane dotyczą. Organ podniósł, że ww. obywatel, jako osoba, której dane dotyczą, jest stroną niniejszego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., której zgoda jest niezbędna do kontynuowania postępowania z urzędu przed organem. Obywatel takiej zgody nie wyraził, a organ nie może od niego

takiej zgody uzyskać, bowiem nie dysponuje adresem zamieszkania obywatela, zaś RPO, występując z żądaniem wszczęcia niniejszego postępowania, nie wskazał tego adresu. Zdaniem Prezesa UODO nie ma on również możliwości zwrócenia się do RPO o przedstawienie zgody obywatela na prowadzenie postępowania pod rygorem umorzenia postępowania w sprawie. W k.p.a. nie przewidziano bowiem trybu do takiego działania przez organ. Brak zgody obywatela jest przesłanką przesądzającą o niedopuszczalności prowadzenia niniejszego postępowania.

Skargę na powyższe postanowienie wniósł RPO.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Oddalając skargę sąd I instancji wskazał, że RPO wadliwości kwestionowanego aktu dopatruje się w tym, że - wobec zastosowania wadliwej podstawy prawnej - organ nie zwrócił się do RPO o wskazanie adresu obywatela, ani też nie uczynił ustaleń w danym zakresie z urzędu, co byłby obowiązany zrobić, gdyby uwzględnił, że doszło do wszczęcia postępowania z urzędu na podstawie wniosku RPO. Sąd zauważył, że także na etapie wniesienia skargi RPO nadal nie dysponował adresem obywatela (nie czynił dalszych ustaleń w danym zakresie). W takiej sytuacji, także w razie zastosowania przez Prezesa UODO właściwego zdaniem strony skarżącej trybu i wezwania Rzecznika do przedłożenia adresu, nie mogłoby to istotnie wpłynąć na wynik sprawy, bowiem nie byłoby możliwe zwrócenie się przez organ do obywatela o uzyskanie zgody wobec braku jego adresu, co było przeszkodą w procedowaniu. Postępowanie należałoby więc umorzyć - wobec brzmienia art. 61 § 2 zd. 2 k.p.a. lub art. 105 § 1 k.p.a. Zdaniem sądu wynik sprawy byłby więc analogiczny.

W ocenie sądu I instancji, wobec zarzutów skargi, ma też istotne znaczenie w sprawie ustalenie, czy wobec wniosku wniesionego na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku można przypisać organowi powinność podjęcia z urzędu czynności służących ustaleniu danych dla wyprowadzenia postępowania na rzecz obywatela (w trybie skargi – art. 77 RODO), po uzyskaniu jego zgody, bądź też czy zasadne było prowadzenie postępowania z urzędu w innym trybie niż rozpatrywanie skarg - w ramach właściwości danego organu wynikającej z RODO.

Co do ewentualnego prowadzenia postępowania w trybie rozpoznawania skarg, zdaniem tego sądu organ nie był obowiązany dokonywać ustaleń służących wyeliminowaniu przeszkody formalnej procedowania - uzyskania zgody zainteresowanego. Celem bowiem przyznania Rzecznikowi uprawnienia określonego w 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 „ustawa o RPO”) jest umożliwienie podjęcia działań służących ochronie praw konkretnego obywatela - wedle celu funkcjonowanie instytucji Rzecznika (tak art. 1 ust. 3 wskazanego aktu). 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 RPO nie ustali, że określona osoba oczekuje ochrony, lecz z określonych względów 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 organ, aby skierować doń pytania o zgodę. Działania faktyczne organu wykraczałyby tu poza powinności procesowe - samego skierowania pytania o zgodę.

Sąd podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie przeszkodą dla procedowania był brak adresu obywatela, którego zgoda byłaby wymagana. Prawidłowo więc organ uznał, że aktualnie istnieje przeszkoda dla wszczęcia i prowadzenia postępowania wobec konkretnego żądania RPO. W realiach rozpoznawanej sprawy nie było także oczywiste, czy obywatel, którego dane osobowe są udostępniane w określonym zakresie w sieci internetowej, nie aprobeje danej praktyki, a więc także czy uzyskanie jego zgody na prowadzenie postępowania jest możliwe, niezależnie czy jest osobą nieporadną, o ile nie nastąpiło ubezwłasnowolnienie w stosownym zakresie. Rozważanie tej kwestii wykracza poza podstawowe cele powołania organu wyspecjalizowanego w kwestiach ochrony danych osobowych. Może być to zaś przedmiotem ustaleń Rzecznika w ramach realizacji jego ustawowych zadań. Dlatego chybione są zarzuty skargi, jakoby w następstwie wadliwego uznania, że nie doszło do wszczęcia postępowania z wniosku RPO i nie dokonano istotnych ustaleń w sprawie.

Zdaniem sądu I instancji, wbrew wywodom skargi, nie było z kolei podstaw dla żądania przez Rzecznika - w myśl art. 14 pkt 6 ustawy o RPO - 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 organ mógłby podjąć określone czynności wyjaśniające w danym zakresie z urzędu, jednak zdaniem sądu podjęcie czynności wyjaśniających w danym zakresie wykracza poza problematykę rozpoznania spraw indywidualnych, w

kwestii ochrony praw konkretnych osób, co zakreśla granice wniosków RPO. Nie sposób wyklądać znaczenia regulacji w ten sposób by uznać, że uprawnieniem RPO jest generalnie inicjowanie działań ustawowych innego wyspecjalizowanego organu. Wystąpienia RPO mogą dotyczyć wyłącznie rozpatrzenia sprawy indywidualnej, gdzie kompetentnym jest wyłącznie inny niż RPO organ administracji.

W ocenie sądu I instancji trafnie wywiódł organ, że postępowanie w myśl art. 77 RDOO można prowadzić jedynie wobec skutecznego wniosku osoby zainteresowanej w sprawie. Mogłaby przy tym znaleźć zastosowanie reguła z art. 61 § 2 k.p.a. – instytucja wszczęcia postępowania wnioskowego z urzędu na rzecz strony - gdyby organ dysponował zgodą zainteresowanego. W danym przypadku taki przypadek nie wystąpił. W tak określonych ramach prawnych rozpatrywanej sprawy musiała pozostać poza oceną sądu sygnalizowana w skardze kwestia, czy wizerunek obywatela przetwarzano za jego świadomą zgodą oraz zasadność podjęcie przez organ wyspecjalizowany w zakresie ochrony danych osobowych z urzędu kwestii publikacji w sieci internetowej materiałów określanych mianem patostreamów. Sąd nie dopatrył się więc w zaskarżonym akcie - w świetle zarzutów skargi ani z urzędu - wad, które uzasadniałyby jego wyeliminowanie z obrotu prawnego. Sąd ten, działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259; dalej „p.p.s.a.”), oddalił więc skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł RPO, zaskarżając wyrok w całości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Nadto zrzekł się rozprawy. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

- 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 k.p.a. w zw. z art. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781; dalej „u.o.d.o.”) w zw. z art. 61 § 2 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 RPO, tj. braku adresu zamieszkania oraz zgody osoby, której dane osobowe dotyczą, podczas gdy z uwagi na pozycję ustrojową RPO 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 RPO 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 RPO 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 RPO 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 RPO, 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 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 wszcząć postępowanie z urzędu w przypadku podejrzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie.

Niniejsza sprawa zastała rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a., bowiem skarżący kasacyjnie RPO zrzekł się rozprawy, zaś pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały jej przeprowadzenia.

#### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę wystąpienie przesłanek nieważności postępowania. W tej sprawie sąd nie stwierdza wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki nieważności postępowania. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa (por. uchwała pełnego składu sędziów NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 176 p.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić, wskazując które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego

Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Zasadniczo w pierwszej kolejności rozpatrzeniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania. W niniejszej sprawie zarzuty oparte o obie podstawy kasacyjne rozpoznane zostaną łącznie, gdyż pozostają ze sobą w integralnym treściowym związku i sprowadzają się do jednej kwestii myślowej. Istota zarzutów skargi kasacyjnej podniesionych na podstawach, o których mowa w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., sprowadza się do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, czy żądanie RPO złożone do Prezesa UODO w sprawie z zakresu ochrony danych osobowych jednostki, tj. w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony, wiąże organ i obliguje go do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego, w sytuacji, gdy brak jest załączonej do wniosku RPO zgody strony, a z załączonego wniosku RPO nie wynika, by był mu znany jej adres zamieszkania.

Punktem wyjścia dla udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie winno być określenie pozycji prawnej RPO w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 14 pkt 6 ustawy o RPO Rzecznik po zbadaniu sprawy może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi. Oznacza to, że do RPO znajdują zastosowanie przepisy art. 182-189 k.p.a., a zatem RPO posiada w postępowaniu administracyjnym pozycję prawną prokuratora. Żądanie RPO wszczęcia postępowania administracyjnego wiąże zatem bezwzględnie organ administracji publicznej, do którego zostało skierowane. Dotyczy to zarówno spraw, w których postępowanie wszczynane jest z urzędu, jak i postępowań, które są wszczynane na wniosek zainteresowanej strony. W przypadku tych ostatnich na właściwym organie spoczywają wówczas obowiązki uregulowane w przepisach art. 61 § 2 k.p.a. Zdanie pierwsze odnosi się wyłącznie do przypadku, gdy właściwy organ wszczyna postępowanie z urzędu, bez udziału prokuratora, czy RPO. Wówczas to wszczęcie takiego postępowania będzie uzależnione od jego oceny i stwierdzenia występowania szczególnie ważnego interesu strony. W przypadku zaś złożenia wniosku do właściwego organu przez RPO (lub prokuratora) ocena takowa jest dokonywana przez RPO (lub prokuratora), a kierowanie wniosku do kompetentnego organu jest prawnym wyrazem uprzedniego stwierdzenia szczególnie ważnego interesu strony. Ocena ta nie podlega kontroli właściwego organu, a organ wnioskiem prokuratora jest związany (por. wyrok WSA z 6 listopada 2012 r., II SA/Kr1597/11).



Zdanie drugie art. 61 § 2 k.p.a. jest adresowane bezpośrednio i wyłącznie do właściwego organu, do którego RPO (lub prokurator) złożył wniosek o wszczęcie postępowania z urzędu, i określa obowiązki organu po wszczęciu postępowania. Wykładania warstwy językowej tego przepisu przeprowadzona na poziomie dalszych konsekwencji regulacji pozytywnej, tj. tego co zostało wyraźnie uregulowane w treści zdania drugiego, uprawnia do wywiedzenia wniosku, iż właściwy w sprawie organ administracyjny obowiązany jest wszcząć postępowanie w sprawie wnioskowej, w przypadku gdy takiej zgody jest brak, jeśli szczególnie ważny interes strony przemawia za wszczęciem postępowania z urzędu. W przypadku sprawy inicjowanej żądaniem RPO kwestia oceny występowania szczególnie ważnego interesu strony zastrzeżona została do wyłącznej oceny RPO (ewentualnie prokuratora). Z tego płynie konkluzja, że w sprawach wnioskowych, w których RPO (lub prokurator), działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy RPO w związku z art. 182-188 k.p.a., kieruje żądanie do właściwego organu wszczęcia postępowania z urzędu, niedopuszczalne jest, aby organ odmówił wszczęcia postępowania, którego żąda RPO. Jeśli zatem w sprawie administracyjnej, w której przepis prawa wymaga wniosku strony, w sytuacji gdy brak jest załączonej do wniosku RPO zgody strony, a z załączonego wniosku RPO nie wynika, by był mu znany jej adres zamieszkania, nie jest możliwe wydanie przez właściwy organ postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Wniesienie żądania przez RPO obliguje właściwy organ do wszczęcia postępowania i przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego obejmującego złożony zakres działań, wśród których jest ustalenie z urzędu w sposób prawnie dopuszczalny adresu zamieszkania strony, której interesu prawnego dotyczy postępowanie, a następnie powiadomienie jej o wszczęciu postępowania, udostępnienie akt, zawiadomienie o wszystkich czynnościach podjętych w sprawie itd. Wypowiadanie się na etapie przed wszczęciem postępowania w przedmiocie niemożności jego ustalenia jest nieuprawnione i przedwczesne. Prowadzenie postępowania wyjaśniającego związanego z istotą danej sprawy może otworzyć nieznane aktualnie źródła informacyjne, z których możliwe będzie jego ustalenie, co umożliwi zawiadomienie strony i uzyskanie jej zgody na prowadzenie postępowania. Organ może także dokonać analizy własnych baz danych i posiadanych informacji celem ustalenia, czy nie jest mu znany adres strony z urzędu. Tym samym wszczęcie postępowania z urzędu, a następnie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie oraz uzyskanie zgody strony na prowadzenie postępowania stanowią podstawowe obowiązki

organu w sprawie wnioskowej, w której RPO kieruje żądanie wszczęcia postępowania z urzędu. Tylko brak zgody strony, które może być związany z niemożnością nawiązania z nim kontaktu uprawnia do umorzenia postępowania, o czym mowa w art. 61 § 2 k.p.a.

Przepis ten nie może być zatem interpretowany w sposób zaprezentowany przez organ i sąd I instancji. Podmioty te z faktu braku znajomości adresu strony przez RPO na etapie kierowania żądania do Prezesa UODO wywiedli zupełnie nieuprawniony wniosek o dopuszczalności odmowy wszczęcia postępowania w takiej sytuacji i skorzystania z regulacji art. 61a § 1 k.p.a. Wniosek ten prowadzi do zaprzeczenia pozycji ustrojowej RPO, którą konstytuuje przepis art. 208 ust. 1 Konstytucji oraz jego roli w postępowaniu administracyjnym określonej m.in. przez przepis art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z przepisami art. 182-188 k.p.a. Brak zgody strony w sprawie, która może być wszczęta na jej wniosek, nie jest „inną uzasadnioną przyczyną, z powodu której postępowanie nie może być wszczęte”, o której mowa w przepisie art. 61 a § 1 k.p.a., w przypadku, gdy żądanie wszczęcia postępowania kieruje do właściwego organu RPO, a brak jest załączonej do wniosku RPO zgody strony i z załączonego wniosku RPO nie wynika, by był mu znany jej adres zamieszkania. Z przywołanych przepisów art. 61 § 2 k.p.a oraz art. 14 pkt 6 ustawy o RPO w zw. z przepisami art. 182-188 k.p.a. wywieść bowiem należy obowiązek organu nie tylko wszczęcia postępowania z urzędu, lecz również przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i samodzielnego ustalenia adres zamieszkania strony, jak i zwrócenia się do niej w przedmiocie wyrażenia zgody (i stosownie do treści zapewnienia jej dalszych uprawnień procesowych).

Wskazać należy dalej, iż odniesienie się do powyższych przepisów podniesionych we wszystkich zarzutach było wystarczające do merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej. Nie jest zatem konieczne przeprowadzanie analizy podniesionych w skardze kasacyjne zarzutów naruszenia określonych przepisów RODO. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż przedmiotem postępowania administracyjnego jest sprawa wszczynana na wniosek strony.

Konieczne jest również wskazanie na zasadność zarzutu 1.b. Rację ma RPO, iż błędne uzasadnienie prawne orzeczenia administracyjnego jest podstawą jego eliminacji z obrotu prawnego w trybie kontroli sądowoadministracyjnej. Uzasadnienie prawne orzeczenia jest podstawowym wymogiem prawidłowości orzeczenia, do którego odnosi się przepis art. 107 § 3 k.p.a.

Z tych względów uwzględniając zarzuty skargi kasacyjnej działając na podstawie art. 188 p.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok WSA w Warszawie oraz rozpoznał skargę uznając ją za uzasadnioną i uchylił poddane kontroli postanowienie Prezesa UODO z 16 listopada 2022 r. Obowiązkiem organu będzie zatem wszczęcie postępowania i przeprowadzenie czynności wskazanych w treści pisemnego uzasadnienia wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Tas  
starszy sekretarz sądowy