

Egzekucja administracyjna obowiązków niepieniężnych nakładanych w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych

Administrative Enforcement of Non-Monetary Obligations Imposed by Decision of the President of the Personal Data Protection Office in Cases of Breach of the Provisions on the Protection of Personal Data

The subject of the study is the analysis of the issue of administrative enforcement of non-monetary obligations imposed by the decision of the President of the Personal Data Protection Office in cases of breach of personal data protection provisions. The analyzed issues include competences of the President of the Personal Data Protection Office to impose non-monetary obligations in cases of breach of personal data protection provisions, legal basis for conducting administrative enforcement of non-monetary obligations regarding personal data protection, the creditor, and the enforcement authority of these obligations and enforcement measures applicable to the enforcement of these obligations.

Michał Miłośz

*Doktor nauk prawnych
Uniwersytet Gdański*

ORCID – 0000-0001-5633-9941

Słowa kluczowe:
egzekucja administracyjna,
postępowanie egzekucyjne w administracji,
obowiązki niepieniężne z zakresu ochrony
danych osobowych

Key words:
administrative enforcement, enforcement
proceedings in administration,
non-monetary obligations regarding
personal data protection

<https://doi.org/10.36128/priv.vi32.142>

1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu jest problematyka egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych nakładanych w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w stanie prawnym, który został ukształtowany na skutek rozpoczęcia, z dniem 25 maja 2018 r., bezpośredniego obowiązywania we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym w Polsce, 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 uchylecia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹ oraz wejściem w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych² zastępującej wcześniejszą regulację z 1997 r.³ Na mocy nowej ustawy o ochronie danych osobowych zostały także wprowadzone zmiany w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴, przede wszystkim dostosowujące nazewnictwo występujące w przepisach w związku z przekształceniem dotychczasowego organu do spraw ochrony danych osobowych – Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁵. Ponadto, w art. 162-164 u.o.d.o. została zawarta regulacja dotycząca prowadzonych i niezakończonych przed dniem 25 maja 2018 r. postępowań egzekucyjnych, w których udział brał Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

2. Kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do nakładania obowiązków niepieniężnych w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest organem właściwym do spraw ochrony danych osobowych na terytorium Polski⁶ oraz organem nadzorczym w rozumieniu przepisów ogólnego rozporządzenia

-
- 1 Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1; zwane dalej „r.o.d.o.”. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych jako rozporządzenie unijne jest aktem prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej i stanowi część jej *acquis communautaire*. Pozycję ogólnego rozporządzenia o ochronie danych względem aktów normatywnych obowiązujących w Polsce określa art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu rozporządzenie stosowane jest bezpośrednio i zgodnie z regułą kolizyjną zawartą w tym przepisie przysługuje mu pierwszeństwo w razie kolizji z ustawami lub aktami podstawowymi.
 - 2 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781; zwana dalej „u.o.d.o.”.
 - 3 Ustawa o ochronie danych osobowych z 2018 r. zastąpiła wcześniejszą ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.; zwana dalej „ustawą o ochronie danych osobowych z 1997 r.”.
 - 4 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.; przywoływana dalej także jako „u.p.e.a.” lub jako „ustawa egzekucyjna”.
 - 5 Zob. art. 110 pkt 1 u.o.d.o. Zgodnie z art. 166 ust. 1 u.o.d.o. z dniem 25 maja 2018 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stał się Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych.
 - 6 Zob. art. 34 ust. 1 u.o.d.o.

o ochronie danych⁷. Organy nadzorcze sprawują instytucjonalny nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych⁸. W celu realizacji przewidzianych przepisami prawa zadań organy te zostały wyposażone w stosowne kompetencje, w tym kompetencje władcze do wydawania decyzji nakładających obowiązki niepieniężne na administratorów danych osobowych oraz podmioty przetwarzające dane w ich imieniu. Możliwość nałożenia na te podmioty obowiązków niepieniężnych w postaci nakazów i zakazów zalicza się do typowych środków nadzorczych przysługujących organom nadzorczym⁹. Służy ona sankcjonowaniu naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych. W szczególności organy nadzorcze w ramach przysługujących im kompetencji mogą nakazać administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dostosowanie operacji przetwarzania danych osobowych do przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (zob. art. 58 ust. 2 lit. d r.o.d.o.). Organ nadzorczy, nakładając nakaz, może również wskazać sposób i termin realizacji nałożonego obowiązku. Ponadto przepisy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych przewidują możliwość nałożenia przez organy nadzorcze skonkretyzowanych treściowo obowiązków niepieniężnych w postaci: nakazu spełnienia żądania osoby, której dane dotyczą, wynikającego z praw przysługujących na mocy rozporządzenia (art. 58 ust. 2 lit. c r.o.d.o.); nakazu zawiadomienia

-
- 7 W myśl definicji prawnej zawartej w art. 4 pkt 21 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych pojęcie organu nadzorczego oznacza niezależny organ publiczny ustanowiony przez państwo członkowskie zgodnie z art. 51 r.o.d.o. Por. też art. 34 ust. 2 u.o.d.o.
- 8 Ustanowienie organu nadzorczego jest obowiązkiem każdego państwa członkowskiego. Na gruncie r.o.d.o. możliwe jest ustanowienie kilku organów nadzorczych w jednym państwie, przy czym rozwiązanie takie nie zostało zastosowane w Polsce. Co do zasady, każdy organ nadzorczy jest właściwy do wypełniania powierzonych mu zadań i wykonywania przysługujących mu kompetencji na terytorium państwa członkowskiego, w który został ustanowiony. Szczególne zasady określania właściwego organu nadzorczego dotyczą transgranicznego przetwarzania danych.
- 9 Paweł Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 560. Do kompetencji organów nadzorczych określanych mianem „uprawnień naprawczych” (ang. *corrective powers*) i uregulowanych w art. 58 ust. 2 r.o.d.o. zalicza się, oprócz możliwości nakładania różnorodnych nakazów i zakazów, także wydawanie ostrzeżeń dotyczących możliwości naruszenia przepisów r.o.d.o. poprzez planowane operacje przetwarzania, udzielanie upomnień oraz nakładanie pieniężnych kar administracyjnych – por. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*, 559.

osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych (art. 58 ust. 2 lit. e r.o.d.o.); nakazu wprowadzenia czasowego lub całkowitego ograniczenia przetwarzania, w tym zakazu przetwarzania danych osobowych (art. 58 ust. 2 lit. f r.o.d.o.); nakazu sprostowania lub usunięcia danych osobowych lub ograniczenia ich przetwarzania oraz nakazu powiadomienia o tych czynnościach odbiorców, którym dane osobowe ujawniono (art. 58 ust. 2 lit. g r.o.d.o.); nakazu zawieszenia przepływu danych do odbiorcy w państwie trzecim lub do organizacji międzynarodowej (art. 58 ust. 2 lit. j r.o.d.o.) oraz nakazu skierowanego do podmiotu certyfikującego cofnięcia certyfikacji lub nieudzielania certyfikacji (art. 58 ust. 2 lit. h r.o.d.o.). Większość powyższych nakazów może zostać skierowana zarówno do administratora danych osobowych, jak i do podmiotu przetwarzającego, niektóre zaś tylko do administratora. Natomiast nakaz określony w art. 58 ust. 2 lit. h r.o.d.o., skierowany może być do podmiotu certyfikującego w rozumieniu art. 43 r.o.d.o. Dodać należy, że w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów r.o.d.o. przez operacje przetwarzania danych osobowych organy nadzorcze mogą także udzielić upomnienia administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu¹⁰. Jak wskazuje motyw 148 rozporządzenia, upomnienie powinno być udzielane, jeżeli naruszenie prawa było niewielkie lub jeżeli grożąca kara pieniężna stanowiłaby dla osoby fizycznej nieproporcjonalne obciążenie.

Wskazane powyżej obowiązki nakładane decyzjami Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych mają charakter obowiązków administracyjnoprawnych. W doktrynie wskazuje się, że obowiązki administracyjnoprawne stanowią rodzajową postać obowiązku prawnego i charakteryzują się tym, iż: wynikają bezpośrednio lub pośrednio z norm prawa administracyjnego – w tym drugim przypadku nakładane są w drodze decyzji administracyjnej; kontrola ich wykonania należy do kompetencji organu administracji publicznej; mogą zostać przymusowo zrealizowane w trybie egzekucji administracyjnej; a ponadto, ich wykonanie może być zabezpieczone za pomocą norm prawa karnego¹¹.

Ukształtowanie sytuacji administracyjnoprawnej jednostki poprzez nałożenie przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, w drodze decyzji administracyjnej obowiązków niepieniężnych w postaci nakazów lub zakazów przewidzianych w art. 58 ust. 2 r.o.d.o., jest jedną z form odpowiedzialności administracyjnoprawnej jednostki za naruszenie przepisów

10 Art. 58 ust. 2 lit. a r.o.d.o.

11 Mariusz Bogusz, „Obowiązek administracyjnoprawny”, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Tomasz Bąkowski, Krzysztof Żukowski (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 125.

o ochronie danych osobowych¹². Znajduje ona zastosowanie w razie popełnienia przez administratora lub podmiot przetwarzający deliktu administracyjnego polegającego na naruszeniu przepisów o ochronie danych osobowych. Obowiązki niepieniężne w postaci nakazów i zakazów określonych w art. 58 ust. 2 r.o.d.o. nakładane są przez organy nadzorcze w przypadkach, w których zachodzi szeroko rozumiana niezgodność operacji przetwarzania danych osobowych z przepisami prawa. Każdorazowo treść nałożonego przez organ nadzorczy obowiązku musi być adekwatna do stwierdzonej niezgodności stanu faktycznego z prawem.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nakłada wskazane nakazy i zakazy w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej w postępowaniu w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Postępowanie to regulują przepisy rozdziału 7 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹³, a w zakresie nieregulowanym tymi przepisami do postępowanie tego znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴. Postępowanie w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest postępowaniem jednoinstancyjnym¹⁵.

Wymaga zaznaczenia, że również na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 25 maja 2018 r., ówczesny organ ochrony danych osobowych, jakim był Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wyposażony był w kompetencje do nakazywania, w drodze decyzji administracyjnej, przywrócenie stanu zgodnego z prawem w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych¹⁶. Zatem również w poprzednim stanie prawnym mogły być nakładane, w formie decyzji administracyjnej, obowiązki niepieniężne z zakresu ochrony danych osobowych.

12 Natomiast jeżeli planowane, ale jeszcze nierealizowane, operacje przetwarzania danych osobowych wskazują na prawdopodobieństwo naruszenia przepisów o ochronie danych organ nadzorczy może wydać ostrzeżenie. Ostrzeżenie takie ma charakter prewencyjny – tak Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*, 559.

13 Dz.U. 2018 poz. 1000, przywoływana dalej także jako „u.o.d.o.”. Zaznaczyć należy, że pewne uregulowania szczególne zawiera również art. 7 u.o.d.o.

14 T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; przywoływana dalej również jako „k.p.a.”.

15 Zob. art. 7 ust. 2 u.o.d.o.

16 Por. art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych z 1997 r.

Naruszenie określonych przepisów o ochronie danych osobowych może skutkować także zastosowaniem sankcji w postaci nałożenia administracyjnych kar pieniężnych przez organ nadzorczy. Możliwość taka została przewidziana w art. 83 r.o.d.o. Rozwiązanie takie jest nowością w polskim systemie prawnym, gdyż Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie posiadał uprawnień do nakładania pieniężnych kar administracyjnych. Administracyjne kary pieniężne Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nakłada w formie decyzji administracyjnej. Wymaga przy tym podkreślenia, że organowi nadzorcemu, w przypadku stwierdzenia przez niego naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, przysługuje kompetencja zarówno do nałożenia kary pieniężnej, jak i do wydania wyżej wskazanych nakazów lub zakazów. Oznacza to, że w jednej decyzji Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych może nałożyć określony obowiązek i równocześnie wymierzyć administracyjną karę pieniężną¹⁷.

3. Podstawa prawna prowadzenia egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych

Podstawę prawną przymusowej realizacji obowiązków niepieniężnych, nakładanych w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w trybie egzekucji administracyjnej, stanowi art. 2 pkt 12 u.p.e.a. W myśl tego przepisu egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Aktualne brzmienie tego przepisu zostało nadane z dniem 25 maja 2018 r. przez przepis zmieniający z ustawy o ochronie danych osobowych, na mocy którego nastąpiła aktualizacja nazwy organu właściwego w sprawach ochrony danych z „Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych” na „Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych”¹⁸. Sam zaś przepis, stanowiący podstawę egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych nałożonych decyzjami administracyjnymi został dodany do u.p.e.a. na mocy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie danych

17 Por. art. 58 ust. 2 lit. i r.o.d.o. Zaznaczenia wymaga, że kompetencja organów nadzorczych do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 83 r.o.d.o. ma charakter autonomiczny w stosunku do uprawnień naprawczych do nałożenia nakazów i zakazów określonych w art. 58 ust. 2 r.o.d.o. Administracyjna kara pieniężna może zostać zastosowana przez organ nadzorczy niezależnie od skorzystania przez niego z kompetencji do nałożenia wskazanych nakazów lub zakazów.

18 Zob. art. 110 pkt 1 u.o.d.o.

osobowych oraz niektórych innych ustaw¹⁹, która weszła w życie z dniem 7 marca 2011 r.

Przed powyżej wskazaną datą podleganie tego typu obowiązków reżimowi egzekucji administracyjnej było kwestią dyskusyjną. Przepis art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., który określa obowiązki niepieniężne, podlegające egzekucji administracyjnej, wymienia bowiem dwie grupy organów administracji publicznej, w których właściwości owe obowiązki muszą pozostawać (aby mogły stanowić przedmiot egzekucji administracyjnej), a mianowicie organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Prowadzenie egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających z decyzji organów niezaliczanych do żadnej z powyższych grup jest możliwe wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu szczególnego (art. 2 § 1 pkt 10 *in fine* u.p.e.a.).

Ze względu na sposób powoływania oraz pozycję ustrojową Generalny Inspektor Danych Osobowych w ujęciu ustrojowym nie był organem administracji rządowej ani tym bardziej organem samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z postanowieniami Konstytucji RP administracją rządową kieruje Rada Ministrów, która między innymi koordynuje i kontroluje pracę organów administracji rządowej²⁰. Z art. 146 ust. 3 Konstytucji RP wynika podległość organizacyjna całej struktury administracji rządowej wobec Rady Ministrów²¹. Natomiast Generalny Inspektor Danych Osobowych powoływany był przez Sejm za zgodą Senatu i nie podlegał Radzie Ministrów ani żadnemu z jej członków. Zdaniem Jana Zimmermanna podległość Generalnego Inspektora Danych Osobowych bezpośrednio Sejmowi powodowała, że organ ten częściowo miał charakter organu kontroli państwowej, a częściowo centralnego organu administracyjnego nienależącego do administracji rządowej²². W doktrynie wskazywano, że ze względu na to, iż Generalny Inspektor Danych Osobowych nie zalicza się do żadnej z kategorii organów wskazanych w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. a ustawa o ochronie danych osobowych z 1997 r. nie przekazywała pierwotnie w sposób wyraźny obowiązków wynikających z decyzji tego organu do egzekucji administracyjnej art. 2 pkt 10 u.p.e.a. nie mógł stanowić podstawy do ich egzekucji²³. Stąd też uznawano,

19 Dz. U. Nr 229, poz. 1497; zwana dalej także „ustawą nowelizującą u.od.o. z 2010 r.”.

20 Zob. art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji RP.

21 Zob. Piotr Czarny, „Komentarz do art. 146”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), pkt 5, LEX.

22 Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Kraków: Zakamycze, 2005), 173.

23 Dariusz Kijowski, „Komentarz do art. 2”, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. Dariusz Kijowski

że dodanie pkt 12 do art. 2 § 1 u.p.e.a. było konieczne w celu rozszerzenia katalogu obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej o obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji administracyjnej przez organ ochrony danych osobowych²⁴.

Na powyższym stanowisku stał również sam Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, który przyjmował, że przed wejściem w życie ustawy nowelizującej u.o.d.o. z 2010 r. nakładane przez niego obowiązki niepieniężne nie mogły być egzekwowane w trybie określonym przez ustawę egzekucyjną, i że podstawa do egzekucji administracyjnej tychże obowiązków zaistniała z dniem 7 marca 2011 r.²⁵. W konsekwencji przed tą datą nie zostało wszczęte ani jedno postępowanie egzekucyjne i nie była prowadzona ani jedna egzekucja administracyjna obowiązku niepieniężnego nałożonego decyzją organu ochrony danych osobowych. Dopiero po wejściu w życie wskazanej powyżej nowelizacji podjęte zostały w Urzędzie Ochrony Danych Osobowych stosowne działania organizacyjne związane z powołaniem nowej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań związanych z egzekucją administracyjną obowiązków niepieniężnych²⁶ oraz wprowadzeniem wewnętrznej procedury dotyczące wszczynania i prowadzenia egzekucji administracyjnej²⁷.

(Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 93-94; Piotr Przybysz, „Kompetencje egzekucyjne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz postępowanie egzekucyjne prowadzone przez organ ochrony danych osobowych” *Monitor Prawniczy* [dodatek specjalny: *Nowelizacja ustawy o ochronie danych osobowych 2010*, red. Grzegorz Sibiga], nr 3 (2011): 30.

- 24 Dariusz Kijowski, „Komentarz do art. 2”, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. Dariusz Kijowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 93-94.
- 25 Zob. Sprawozdanie z działalności Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w roku 2011, 14, 239- 240 oraz Sprawozdanie z działalności Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w roku 2012, 16, 95-96.
- 26 Na mocy Zarządzeniem Nr 1/2012 z dnia 4 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych powołany został Zespół do Spraw Egzekucji Administracyjnej. Obecnie w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Danych Osobowych funkcjonuje Departament Kar i Egzekucji.
- 27 Szerzej na ten temat zob. Sprawozdanie z działalności Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w 2012 r., 96.

Jednocześnie taki stan rzeczy budził w doktrynie wątpliwości z punktu widzenia standardów dobrej administracji oraz zasad demokratycznego państwa prawnego²⁸. Wskazywano, że administracja powinna mieć prawne możliwości doprowadzenia do realizacji nakładanych przez nią obowiązków, tym bardziej że decyzje organu ochrony danych osobowych, co do zasady, służą ochronie praw jednostek²⁹. Niesankcjonowanie naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych poprzez egzekucję administracyjną mogło podważać w oczach jednostki autorytet administracji i państwa, a jednocześnie niweczyć możliwość ochrony jej wolności i praw obywatelskich. Sytuacja taka mogła udaremnić urzeczywistnienie norm prawa i pozytywnych skutków ich realizacji także dlatego, że jedynie niektóre zachowania naruszające przepisy o ochronie danych osobowych były sankcjonowane karnie. W skrajnych przypadkach prowadziło to do tego, że konkretne orzeczenie organu ochrony danych osobowych, które mogło mieć realną wartość społeczną lub indywidualną nie mogło odgrywać swojej pozytywnej roli z powodu jego niewykonania przez adresata oraz braku podstaw do jego przymusowej realizacji.

W kontekście powyższych uwag należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2014 r. (I OSK 316/13)³⁰, wydany w sprawie ze skargi na postanowienie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w przedmiocie oddalenia skargi na bezczynność w podejmowaniu czynności egzekucyjnych – wyrok ten zapadł już po dodaniu do art. 2 u.p.e.a. pkt 12, ale odnosił się do poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny interpretując określenie „organów administracji rządowej”, użyte w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., odwołał się do definicji sformułowanych w k.p.a., w tym do ogólnego pojęcia organu administracji publicznej, a także do treści art. 3 § 1 u.p.e.a.³¹ i przyjął, że zwrot „organy administracji rządowej”, użyty w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., należy rozumieć tak jak „organy administracji publicznej” w kodeksie postępowania administracyjnego. W konsekwencji Sąd uznał, że przepis ten powinien być wykładany w taki sposób, aby obejmował swoim zakresem także egzekucję obowiązków wynikających z decyzji Generalnego Inspektora Danych

28 Przybysz, „Kompetencje”, 30.

29 Przybysz, „Kompetencje”, 30.

30 LEX nr 1511969.

31 Sąd w uzasadnieniu omawianego wyroku zauważył, że ustawodawca, rozróżniając w tym przepisie egzekucję obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień od obowiązków wynikających z mocy prawa w odniesieniu do obowiązków określonych w formie decyzji administracyjnej lub postanowienia, posłużył się terminem „właściwego organu” a dopiero w odniesieniu do obowiązków wynikających z mocy prawa odwołał się do pojęcia organów administracji rządowej i samorządowej.

Osobowych wydanych przed 7 marca 2011 r.³². Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do tego, że system ochrony prawnej w zakresie ochrony danych osobowych faktycznie byłby fikcyjny. Sąd w uzasadnieniu wyroku zaznaczył, iż wskazany przepis u.p.e.a. należy interpretować w zgodzie z konstytucyjnym prawem ochrony sądowej, podkreślając, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalna sytuacja, gdy istnieje pewien rodzaj władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej, które nie podlegają wykonaniu za pomocą środków przymusu państwowego pozwalających na wyegzekwowanie prawa lub obowiązku wynikającego z orzeczenia. Poza prokonstytucyjną wykładnią Sąd odwołał się także do wykładni proeuropejskiej, uznając, że przyjęta interpretacja przepisów zapewniała stosowanie dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych³³. Ze względu na to, że komentowany wyrok zapadł po dodaniu do katalogu obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych nakładanych decyzjami Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, nie miał on istotnego wpływu na praktykę stosowania przepisów u.p.e.a. W obowiązującym aktualnie stanie prawnym poddanie reżimowi egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych nakładanych w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych ma

-
- 32 Jak się wydaje stanowisko zgodnie, z którym decyzje Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych podlegały egzekucji administracyjnej także przed dodaniem do art. 2 u.p.e.a. pkt 12 zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt II SA/Wa 225/04, LEX nr 820881. Sąd w uzasadnieniu tego wyroku wskazywał, że osnowa decyzja Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych musi być sformułowana w taki sposób, ażeby następnie możliwe było dobrowolne wykonanie decyzji lub wykonanie jej z zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej.
- 33 Dz. Urz. WE L 281. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu omawianego wyroku zauważył, że z preambuły przywołanej dyrektywy wynika, iż państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie środki prawne na wypadek nieprzestrzegania przez administratora danych określonych praw (pkt 55 preambuły), a ponadto, że art. 22 dyrektywy stanowi, iż państwa członkowskie zapewniają każdej osobie prawo do korzystania ze środków prawnych w związku z naruszeniem praw zagwarantowanych przez przepisy krajowe dotyczące przetwarzania danych osobowych. W ocenie NSA wśród tych środków prawnych powinny znaleźć się także środki umożliwiające skuteczną egzekucję decyzji organu właściwego w sprawach danych osobowych. Dyrektywa 95/46/WE została uchylona przez ogólne rozporządzenie o ochronie danych.

swą wyraźną podstawę prawną w art. 2 pkt 12 u.p.e.a., stąd też argumentacja użyta w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, a przemawiająca za rozszerzeniem zakresu stosowania art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. na te obowiązki, stała się w istotnej części bezprzedmiotowa.

4. Wierzyciel obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych

Wierzycielem, w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, obowiązków niepieniężnych nakładanych w drodze decyzji administracyjnej w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w obowiązującym stanie prawnym jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych³⁴. Podstawą prawną powierzenia funkcji wierzyciela Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest art. 25 ust. 1 pkt 2 u.p.e.a.

W art. 25 ust. 1 u.p.e.a. sformułowana została ogólna reguła wyznaczania organu pełniącego funkcję wierzyciela w stosunku do obowiązków wynikających z decyzji i postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na to, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, jak wcześniej Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, w ujęciu ustrojowym nie jest ani organem administracji rządowej, ani samorządu terytorialnego³⁵, przepis ten nie może stanowić podstawy przyznania temu organowi roli wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym³⁶. Z kolei w myśl art. 25 ust. 1 pkt 2 u.p.e.a. uprawnionym do żądania

34 Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest również wierzycielem w zakresie egzekucji określonych należności pieniężnych, w szczególności administracyjnych kar pieniężnych, które nakłada w drodze decyzji, a także kosztów upomnienia, kosztów egzekucyjnych, grzywien w celu przymuszenia oraz opłat za certyfikację. Natomiast organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji tych należności jest naczelnik właściwego urzędu skarbowego.

35 Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie podlega ani Radzie Ministrów ani żadnemu z jej członków. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych powołuje i odwołuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej za zgodą Senatu a w zakresie wykonywania swoich zadań organ ten podlega tylko ustawie (zob. art. 34 ust. 3 i 5 u.o.d.o.). Konstrukcje te stanowią istotne gwarancje niezależności organu właściwego do spraw ochrony danych osobowych – zob. Paweł Fajgielski, *Prawo ochrony danych osobowych. Zarys wykładu* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 174-175.

36 W szczególności w odniesieniu do tego przepisu nie znajdują zastosowania argumenty użyte w procesie wykładni funkcjonalnej, prokonstytucyjnej oraz prounijnej pojęcia „organów administracji rządowej”,

wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa jest w pierwszej kolejności organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku. Za taki „inny organ”, o którym mowa w tym przepisie, należy między innymi uznać Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, zaś orzeczeniami, z których mogą wynikać obowiązki poddane egzekucji administracyjnej są także wydawane przez niego decyzje administracyjne. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest organem powołanym do czuwania nad wykonaniem obowiązków nałożonych w wydanych przez ten organ decyzjach. Obowiązek czuwania nad wykonywaniem obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych należy przede wszystkim wywieść z zadań organów nadzorczych określonych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych. Podstawowym bowiem zadaniem organów nadzorczych jest „monitorowanie i egzekwowanie” stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych³⁷. Zdaniem Pawła Fajgielskiego „przez pojęcie monitorowania rozumieć można prowadzenie stałej obserwacji i kontroli procesów przetwarzania danych [...]”³⁸. Należy przyjąć, że skoro nakazy i zakazy nakładane przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych służą zasadniczo dostosowaniu operacji przetwarzania danych do zgodności z przepisami r.o.d.o., to kontrola wykonywania tych obowiązków stanowi formę „monitorowania” stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych w rozumieniu art. 57 ust. 1 lit a r.o.d.o. Ponadto, na Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organ właściwy do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych wyraźnie wskazuje art. 78 u.o.d.o. W zakresie kompetencji kontrolnych Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych mieści się również kontrola wykonywania niepieniężnych obowiązków nakładanych jego decyzjami.

Należy podkreślić, że w doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż ustanowienie określonych zadań organu administracji publicznej ma bezpośrednie przełożenie na podejmowanie przez ten organy działania,

użytego w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. przeprowadzonej przez Naczelny Sąd Administracyjny w referowanym już wyroku z dnia 8 sierpnia 2014 r. (sygn. akt I OSK 316/13, LEX nr 1511969).

37 W myśl art. 57 ust. 1 lit a r.o.d.o. bez uszczerbku dla innych zadań określonych w r.o.d.o. każdy organ nadzorczy na swoim terytorium „monitoruje i egzekwuje stosowanie niniejszego rozporządzenia” (ang. „monitor and enforce the application of this Regulation”; fr. „contrôle l’application du présent règlement et veille au respect de celui-ci”; niem. „die Anwendung dieser Verordnung überwachen und durchsetzen”).

38 Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*, 551.

albowiem z norm określających zadania wynika jednocześnie nakaz ich wykonywania³⁹. Stąd też organ administracji, na który zostały nałożone określone zadania, musi mieć przyznane określone kompetencje w celu realizacji tych zadań⁴⁰. Realizacja zadań określonych w art. 57 ust. 1 lit a r.o.d.o. wiąże się nie tylko z obowiązkiem stosowania kompetencji kontrolnych, na Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, jako wierzyciela, spoczywa również ustawy obowiązek podjęcia działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku z zakresu ochrony danych osobowych poddanego egzekucji administracyjnej, w tym przede wszystkim podjęcia czynności zmierzających do doprowadzenia do wszczęcia postępowania egzekucyjnego⁴¹.

W kontekście problematyki wierzyciela niepieniężnych obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych wskazania wymaga, że w art. 162-163 nowej ustawy o ochronie danych osobowych zostały zawarte postanowienia przejściowe i dostosowujące, odnoszące się do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed 25 maja 2018 r., mające na celu zapewnienie ciągłości tych postępowań. W art. 162 u.o.d.o. uregulowano kwestię zmiany wierzyciela w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych, będącą rezultatem przekształcenia organu Generalnego Inspektora Ochrony

39 Zdaniem Janusza Niczyporuka „przez zadanie należy rozumieć „oparty na przepisach prawa obowiązek działania organu administracji państwowej, aby zrealizować wytyczony cel, przez zastosowanie określonych form działania administracji” – Janusz Niczyporuk, „Kompetencja administracyjna” *Annales UMCS Sectio G*, t. XLVI (1999): 140. Z kategorią zadań łączą obowiązek ich realizacji m.in.: Zbigniew Cieślak, [w:] Zbigniew Cieślak, Irena Lipowicz, Zygmunt Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna* (Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze Lexis Nexis, 2002), 63; Marek Elżanowski, „Kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji”, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, red. Jerzy Służewski (Warszawa: Wiedza Powszechna, 1977), 214; Wojciech Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym* (Warszawa: Wydawnictwa UW, 1986), 39; Małgorzata Stahl, „Cele publiczne i zadania publiczne”, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. Jan Zimmermann (Kraków: Wolters Kluwer, 2007), 100. Por. też Eugeniusz Bojanowski, „Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej”. *Zeszyty Naukowe WPiA UG Prawo*, nr 9 (1981): 86 i n.

40 Por. Elżanowski, „Kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji,” 214; Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, 41.

41 Obowiązek ten wprost wynika z art. 6 § 1 u.p.e.a.

Danych Osobowych w Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Przepis ten gwarantuje ciągłość postępowań egzekucyjnych wszczętych i prowadzonych na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przed dniem 25 maja 2018 r. i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o ochronie danych osobowych⁴². Na mocy tego przepisu Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, będąc następcą prawnym Generalnego Inspektora Danych Osobowych przejął kompetencje tego organu także w zakresie niezakończonych przed 25 maja 2018 r. postępowań egzekucyjnych, stając się wierzycielem w stosunku do obowiązków, co do których tytuł wykonawczy wystawił uprzednio Generalny Inspektor Danych Osobowych⁴³. W komentowanym przepisie jednocześnie zostało zastrzeżone, że wszystkie czynności dokonane w tych postępowaniach przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych pozostały skuteczne. Wskutek przyjętych rozwiązań przekształcenia ustrojowe organu właściwego do spraw ochrony danych osobowych pozostały bez wpływu na skuteczność uprzednio podjętych czynności. Ogólną zasadę dotyczącą skuteczności czynności Generalnego Inspektora Danych Osobowych, podejmowanych przez niego jako wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym, wynikającą z art. 162 u.o.d.o., potwierdzają postanowienia zawarte w art. 163 u.o.d.o.⁴⁴. Ostatnim przepisem dopełniającym regulację zawartą w nowej ustawie o ochronie danych osobowych, dotyczącą ciągłości postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 25 maja 2018 r., jest art. 164 u.o.d.o. Przepis ten przesądza, że postępowania w sprawie zajęcia stanowiska przez wierzyciela, wszczęte na skutek

42 Por. też Joanna Łuczak-Tarka, „Komentarz do art. 162”, [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. Dominik Lubasz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), pkt 2, LEX.

43 Por. też Robert Brodzik, „Komentarz do art. 162”, [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. Bartosz Marcinkowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), LEX.

44 W myśl tego przepisu w postępowaniach egzekucyjnych niezakończonych przed dniem 25 maja 2018 r. wysłane upomnienia, tytuły wykonawcze, postanowienia zawierające stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz inne czynności dokonane przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, jako wierzyciela, pozostają skuteczne. Skutek ten dotyczy wszystkich czynności podejmowanych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych obejmuje zarówno czynności poprzedzające wszczęcie postępowania (takie jak działania informacyjne, wysłanie upomnienia, wystawienie tytułu wykonawczego), jak i czynności podejmowane przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych już w ramach wszczętego postępowania egzekucyjnego.

wniesienia przez zobowiązanego zarzutów na podstawie art. 33 u.p.e.a. i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, są prowadzone są przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych wstępującego w miejsce dotychczasowego wierzyciela.

5. Organ egzekucyjny obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie został wymieniony w art. 20 § 1 u.p.e.a. wśród podmiotów, które są organami egzekucyjnymi obowiązków niepieniężnych prowadzącymi egzekucję administracyjną na zasadach ogólnych. Niemniej jednak katalog organów egzekucyjnych zawarty w tym przepisie nie ma charakteru zamkniętego i organem egzekucyjnym określonych obowiązków o charakterze niepieniężnym mogą być także i inne organy wskazane przepisami szczególnymi⁴⁵.

Natomiast Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, jak uprzednio Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, został w art. 20 § 2 u.p.e.a. zaliczony do grona podmiotów uprawnionych, na podstawie przepisów szczególnych, do działania jako organ egzekucyjny⁴⁶. Organy wymienione w art. 20 § 2 u.p.e.a. na mocy art. 117 u.p.e.a. mogą stosować tzw. przymus policyjny w ramach uproszczonego postępowania egzekucyjnego. W myśl tego ostatniego przepisu organy te, w granicach swojej właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym, mogą stosować środki egzekucyjne w postaci wykonania zastępczego, odebrania rzeczy ruchomej oraz przymusu bezpośredniego również w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego lub jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny. W literaturze przedmiotu kwestionowano zaliczenie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych do grona organów stosujących przymus policyjny, podnoszą, iż nie ma powodów, aby przyznać temu organowi uprawnienie do prowadzenia egzekucji w uproszczonym trybie, gdyż obowiązki nakładane przez ten organ nie dotyczą sytuacji wymagających

45 Tak też Piotr Pietrasz, „Komentarz do art. 20”, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. Dariusz Kijowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 334-335.

46 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych został dodany do tego przepisu na mocy ustawy nowelizującej u.o.d.o. z 2010 r. Z kolei z dniem 25 maja 2018 r. nastąpiła aktualizacja nazwy organu właściwego w sprawach ochrony danych osobowych.

natychmiastowego działania⁴⁷. Z spostrzeżeniem tym zasadniczo należy się zgodzić. Przede wszystkim ze względu na specyfikę obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych zwłoka w ich wykonywaniu, co do zasady, nie powinna skutkować zagrożeniem dla wartości wskazanych w art. 117 u.p.e.a. Jeszcze inną kwestią jest fakt, iż w swojej praktyce działania organ ochrony danych osobowych nie wydaje ustnych decyzji, które mogłyby podlegać uproszczonemu trybowi egzekucji. Po za tym wskazane w powyższym przepisie środki egzekucyjne zazwyczaj będą nieadekwatne do egzekucji konkretnych, nakładanych decyzjami obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych – spośród nich pewien potencjał zastosowania w praktyce ma wykonanie zastępcze⁴⁸.

Na mocy tej samej nowelizacji, która rozszerzyła katalog organów w art. 20 § 2 u.p.e.a. o Generalnego Inspektora Danych Osobowych, do zadań tego organu określonych w ustawie o ochronie danych osobowych z 1997 r. dodane zostało zadanie, polegające na zapewnieniu wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z decyzji tego organu przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 12 pkt 3). W doktrynie wskazywano, że zestawienie treści definicji legalnej organu egzekucyjnego, zawartej w art. 1a pkt 7 u.p.e.a.⁴⁹, z przywołanym art. 12 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych z 1997 r. pozwalało przyjąć, że przepisy te stanowiły podstawę do uznania Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych za organ egzekucyjny⁵⁰. Jednakże wraz z wejściem w życie nowej ustawy o ochronie danych osobowych uchylona została stara ustawa o ochronie danych osobowych wraz z przywołanym powyżej przepisem. Nowa regulacja ustawowa nie zawiera żadnego analogicznego przepisu,

47 Piotr Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018, LEX, komentarz do art. 20, pkt 6; por. też Przybysz, „Kompetencje”, 31-34.

48 Szerzej ta kwestia zostanie rozwinięta w dalszej części pracy.

49 Zgodnie z tą definicją organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków.

50 Piotr Pietrasz, „Komentarz do art. 20”, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. Dariusz Kijowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 338-339; Wojciech Piątek, Andrzej Skoczyła, „Komentarz do art. 20”, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. Roman Hauser, Zbigniew Leoński (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 169-170. Por. też wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2344/12, LEX nr 1339614.

z którego wyraźnie wynikałaby kompetencja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do stosowania środków egzekucyjnych. W sprawozdaniu z działalności Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych za rok 2018 r. wskazuje się, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest wierzycielem i organem egzekucyjnym w odniesieniu do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym z zakresu ochrony danych osobowych „na podstawie art. 1a pkt 13 w zw. z art. 2 § 1 pkt 12 oraz art. 20 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. W związku z czym Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych kontynuuje postępowania wszczęte i prowadzone przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przed 25 maja 2018 r. oraz wszczyna i prowadzi nowe postępowania egzekucyjne występując w nich w roli organu egzekucyjnego w odniesieniu do obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych. Podkreślenia jednak wymaga, że art. 20 § 2 u.p.e.a. nie stanowi samodzielnej podstawy do stosowania przymusu egzekucyjnego przez wskazane w nim organy, w tym przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁵¹. Uprawnienie do stosowania środków egzekucyjnych przez te organy musi wynikać z przepisów szczególnych.

Takiej normy kompetencyjnej dla Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie można wywieść także z samego art. 1a pkt 13 u.p.e.a. (stanowiącego podstawę do poddania określonych w nim obowiązków egzekucji administracyjnej) w związku z art. 2 § 1 pkt 12 u.p.e.a. (który definiuje pojęcie organu egzekucyjnego).

W związku z powyższym powstaje kwestia, czy stosowną normę kompetencyjną do działania Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organu egzekucyjnego da się wywieść z przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 58 r.o.d.o., określający uprawnienia organów nadzorczych, nie przewiduje w sposób wyraźny kompetencji do stosowania środków przymusu przez te organy. Należy jednak uznać, że niemożność przewidzenia wprost takiego uprawnienia wynika ze zróżnicowania modeli egzekwowania wykonania obowiązków nakładanych w drodze decyzji w poszczególnych państwach członkowskich. Natomiast rozporządzenie unijne do zadań organów nadzorczych zalicza „egzekwowanie stosowania” r.o.d.o. (art. 57 ust. 1 lit a r.o.d.o.). W kontekście wykładni art. 20 § 2 u.p.e.a. w orzecznictwie zauważa się, że „z określenia zadań danego organu nie wynika automatycznie dlań upoważnienie (kompetencja) do podejmowania określonych czynności lub aktów. [...] Działanie organu administracji publicznej musi mieć bowiem konkretną podstawę prawną (normę kompetencyjną, określającą formy prawne, jakimi może się posługiwać organ administracji). Norma kompetencyjna, upoważniająca organ do podejmowania rozstrzygnięcia, powinna co najmniej

51 Zob. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2013, sygn. akt II OSK 1372/12.

określać czynność organu, która jest przedmiotem kompetencji⁵². W przypadku uznania, że ogólne rozporządzenie o ochronie danych nie dostarcza podstawy kompetencyjnej do prowadzenia egzekucji administracyjnej przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych to wówczas organem egzekucyjnym w stosunku do obowiązków niepieniężnych wynikających z decyzji wydanych przez ten organ byłby wojewoda, który jest organem posiadającym ogólną właściwość do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w zakresie obowiązków niepieniężnych. Z drugiej jednak strony wskazuje się, że art. 57 r.o.d.o. stanowi również źródło samoistnych kompetencji organów nadzorczych⁵³. Paweł Fajgielski zauważa, iż „z komentowanego przepisu odczytać można swoiste domniemanie kompetencji organu nadzorczego w obszarze ochrony danych, wynikające z przyjęcia przez unijnego prawodawcę, że organ nadzorczy powinien realizować nie tylko zadania szczegółowo określone w komentowanym przepisie, ale także powinien wypełniać inne zadania związane z ochroną danych osobowych.”⁵⁴. Celem prawodawcy europejskiego było wyposażenie organów nadzorczych w efektywne narzędzia służące egzekwowaniu właściwego stosowania przepisów o ochronie danych osobowych, a tym samym służące realizacji podstawowego zadania organów nadzorczych określonego w art. 57 ust. 1 lit. a r.o.d.o. Należy uznać, że możliwość przymusowej egzekucji stanowi przejaw egzekwowania stosowania tego aktu przez adresatów obowiązków. Skoro zatem w polskim systemie prawnym obowiązki niepieniężne z zakresu ochrony danych osobowych poddane są egzekucji administracyjnej a postępowanie egzekucyjne jest prowadzone przez organy administracji, można wywodzić, że przewidziane w art. 57 ust. 1 lit. a r.o.d.o. zadanie organu nadzorczego, polegające na egzekwowaniu stosowania ogólnego rozporządzenia na gruncie prawa polskiego, w zestawieniu z art. 20 § 2 u.p.e.a., statuuje także kompetencję do prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez polski organ nadzorczy. Rozwiązanie takie jest z pewnością bardziej efektywne niż przyznanie tej kompetencji wojewodzie. Wynika to z większego rozeznania Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w specyfice obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych, a także konkretnych spraw, w których nałożone zostały egzekwowane przymusowo

52 Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1372/12, CBOSA.

53 Tak Paweł Litwiński, Paweł Barta, „Komentarz do art. 57”, [w:] *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, red. Paweł Litwiński (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 688; zob. też Urszula Góral, Paweł Makowski, „Komentarz do art. 57”, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. Edyta Bielak-Jomaa, Dominik Lubasz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 935.

54 Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*, 550.

obowiązki. Za tego typu interpretacją może przemawiać także wykładnia historyczna, gdyż nie ma merytorycznych powodów, dla których dotychczasowo właściwy do prowadzenia egzekucji obowiązków niepieniężnych organ ochrony danych osobowych miałby, pod rządami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, zostać zastąpiony wojewodą. Jednakże wskazanym byłoby wyraźne uregulowanie podniesionej kwestii przez polskiego prawodawcę. W celu usunięcia wątpliwości w tym zakresie należałoby uzupełnić treść art. 20 § 1 u.p.e.a., poprzez wskazanie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organu egzekucyjnego, prowadzącego postępowanie egzekucyjne na zasadach ogólnych w sprawach obowiązków wynikających z wydawanych przez niego decyzji. Zaznaczyć przy tym trzeba, że ogólne rozporządzenie o ochronie danych wprost dopuszcza, aby państwa członkowskie określały w swoich przepisach uprawnienia organów nadzorczych inne niż wprost określone w rozporządzeniu⁵⁵.

6. Środki egzekucyjne obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych

Egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych służą środki egzekucyjne określone w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wyliczenie niepieniężnych środków egzekucyjnych, zawarte w art. 1a pkt 12 u.p.e.a., ma charakter wyczerpujący. W myśl tego przepisu środkami egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym są grzywna w celu przymuszenia; wykonanie zastępcze; odebranie rzeczy ruchomej; odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń oraz przymus bezpośredni. Jednakże ze względu na specyfikę obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych w razie ich egzekucji administracyjnej przede wszystkim w rachubę wchodzi zastosowanie dwóch: grzywny w celu przymuszenia oraz, przynajmniej potencjalnie, wykonania zastępczego. Natomiast w egzekucji tej zasadniczo nie znajdują zastosowania środki egzekucyjne w postaci odebrania rzeczy ruchomej oraz odebrania nieruchomości (opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń), ponieważ nakazy orzekane w sprawach naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych nie przyjmują takiej postaci⁵⁶.

W praktyce jedynym środkiem egzekucyjnym stosowanym w latach 2011-2018 przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych była grzywna w celu przymuszenia⁵⁷. Ze względu na możliwość kilkukrotnego nakładania (do granicy maksymalnej łącznej wysokości nałożonych kar) grzywna w celu przymuszenia jest elastycznym narzędziem nacisku

55 Zob. art. 58 ust. 6 r.o.d.o.

56 Tak też Przybysz, „Kompetencje”, 33.

57 Zob. sprawozdania z działalności organu ochrony danych osobowych za lata 2011-2018.

na zobowiązanego⁵⁸. Grzywna może być efektywnym środkiem egzekucyjnym również ze względu na możliwość jej nałożenia, w pewnych przypadkach, na ustawowego przedstawiciela zobowiązanego lub na osobę, do której należy bezpośrednio czuwanie nad wykonywaniem przez zobowiązanego obowiązków tego rodzaju, jakim jest egzekwowany obowiązek i jednocześnie na zobowiązaną osobę prawną lub jednostkę organizacyjną (art. 120 § 2 u.p.e.a.), a także z uwagi na uregulowanie, zgodnie z którym w razie wykonania obowiązku przez zobowiązanego, nałożone, a nieuiszczone lub nieściągnięte grzywny w celu przymuszenia podlegają umorzeniu (art. 125 § 1 u.p.e.a.), co może stanowić istotną zachętę do wykonania ciężącego na zobowiązanym obowiązku. W części prowadzonych postępowań egzekucyjnych Generalny Inspektor Ochrony Danych umarzał nałożone grzywny na tej podstawie. Natomiast nałożenie grzywny może być całkowicie bezskuteczne w tych przypadkach, w których koszt wykonania obowiązku znacznie przerosł ustawowo określoną maksymalną wysokość grzywny w celu przymuszenia (nałożonej wielokrotnie)⁵⁹. Przykładowo w sprawie o znaku sprawy ZSPR.421.3.2018, w której została wydana decyzja nakazująca pewnej spółce dopełnienie obowiązku informacyjnego określonego w art. 14 ust. 1 i 2 r.o.d.o., strona w toku postępowania podnosiła, że koszt wykonania tego obowiązku może wynieść ponad 33 miliony złotych. W tego typu przypadkach zastosowanie grzywny wobec podmiotu zobowiązanego w zasadzie jest bezcelowe⁶⁰. Dlatego też wskazanym byłoby w przypadku obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych ustanowienie odrębnych maksymalnych stawek grzywny w celu przymuszenia, tak jak ma to miejsce w przypadku obowiązków z zakresu prawa budowlanego.

Należy zwrócić uwagę, że w celu zapewnienia wykonania obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych organy nadzorcze, w tym Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, na podstawie art. 83 ust. 6 r.o.d.o. posiadają bardzo silne narzędzie przymuszające w postaci możliwości nałożenia

-
- 58 Dotychczas na siedem przypadków zastosowania w ramach postępowania egzekucyjnego grzywny w celu przymuszenia organ ochrony danych osobowych w dwóch wypadkach nakładał na zobowiązany podmiot ponowne grzywny (por. sprawozdania z działalności organu ochrony danych osobowych za lata 2011-2018).
- 59 Zgodnie z art. 121 § 3 u.p.e.a. grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 50 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 200 000 zł.
- 60 Wyjątek stanowić będą sytuacje, w którym grzywna będzie nakładana nie na zobowiązanego, lecz jego przedstawiciela lub na osobę, do której należy bezpośrednio czuwanie nad wykonywaniem przez zobowiązanego obowiązków danego rodzaju na podstawie art. 120 § 2 u.p.e.a.

administracyjnej kary pieniężnej za nieprzestrzeganie nakazu orzeczonego na podstawie art. 58 ust. 2 r.o.d.o., tj. nakładanego w drodze rozstrzygnięcia organu nadzorczego. Wysokość kary pieniężnej nałożonej w takim przypadku może wynieść maksymalnie 20 milionów euro, a w przypadku przedsiębiorstwa może zostać nałożona kara do wysokości 4 proc. jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego, przy czym wówczas zastosowanie ma wyższa z tych kwot. A zatem maksymalna wysokość takiej kary wielokrotnie przewyższa maksymalną wysokość grzywny w celu przymuszenia. Praktyka pokaże, czy uprawnienie do nałożenia wskazanej kary pieniężnej nie spowoduje odchodzenia od egzekucji administracyjnej na rzecz wszczynania — w celu doprowadzenia do wykonania wcześniej orzeczonego obowiązku — postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia pieniężnej kary administracyjnej na podstawie art. 83 ust. 6 r.o.d.o. Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem, aby urealnić wysokość grzywny w celu przymuszenia w odniesieniu do obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych.

Potencjalnym środkiem egzekucji obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych jest wykonanie zastępcze. Może ono być zastosowane w wypadku, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt. W odniesieniu do większości obowiązków niepieniężnych, orzekanych przez organ ochrony danych osobowych, nie byłoby przeszkód natury prawnoformalnej uniemożliwiających zlecenie ich wykonania podmiotom trzecim. Dotychczas jednak wykonanie zastępcze jako środek egzekucyjnym nie zostało nigdy zastosowane do egzekucji obowiązków nałożonych przez organ ochrony danych osobowych. Jak się wydaje, można wskazać dwa podstawowe powody, które stoją na przeszkodzie szerszego wykorzystywania wykonania zastępczego w egzekucji obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych. Po pierwsze, opis zlecanej do wykonania czynności podmiotowi trzeciemu powinien odpowiadać treści obowiązku określonej w decyzji administracyjnej⁶¹. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że określenie obowiązku niepieniężnego w decyzji wydawanej przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, nie musi jednoznacznie wskazywać sposobu wykonania nakładanego obowiązku. Ponownie przywołując przykład sprawy o znaku ZSPR.421.3.2018, należy zauważyć, że nakaz dopełnienia przez administratora danych obowiązku informacyjnego wobec podmiotów danych, sformułowany w decyzji wydanej w tej sprawie, nie przesądza o sposobie jego wykonania przez zobowiązanego. W szczególności wydana decyzja nie określa, czy przekazanie wymaganych informacji podmiotom danych ma nastąpić poprzez wykorzystanie tradycyjnej poczty, czy też drogą kontaktu elektronicznego albo jeszcze innym środkiem komunikacji indywidualnej.

61 Zob. Przybysz, „Kompetencje”, 33.

W uzasadnieniu decyzji wręcz zaznaczone zostało, że „niezależnie od wskazanych wyżej metod spełnienia obowiązku informacyjnego, w ocenie Prezesa UODO Spółka może zrealizować go w dowolny sposób [...]”. W sytuacji takiej wydaje się niemożliwe zlecenie wykonania tak sformułowanego obowiązku podmiotowi trzeciemu bez koniecznego doprecyzowania sposobu jego realizacji w ramach wykonania zastępczego. Takie doprecyzowanie stanowiłoby jednak nieuprawnioną ingerencję w treść zapadłego rozstrzygnięcia.

Drugą przeszkodą leżącą na drodze do stosowania wykonania zastępczego w egzekucji obowiązków niepieniężnych z zakresu danych osobowych mogą być trudności faktyczne, czy wręcz brak stosownych uprawnień, które mogą okazać się niezbędne dla realizacji wykonania zastępczego. Przede wszystkim wchodzi tu w rachubę problem efektywnego dostępu do nośników informacji, urządzeń oraz systemów informatycznych i teleinformatycznych służących przetwarzaniu danych osobowych w zakresie niezbędnym do wykonania zleconych operacji, których wykonanie może okazać się niemożliwe bez możliwości pozyskania koniecznych haseł i uprawnień dostępowych czy kodów. Tym samym bez rozwiązań ustawowych, które gwarantowałyby wskazane uprawnienia przeprowadzenie wykonania zastępczego może okazać się w wielu wypadkach niemożliwe⁶². Na marginesie można zauważyć, że stosowne uprawnienia posiadają, w ramach postępowań kontrolnych, upoważnieni pracownicy Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Spostrzeżenie to mogłoby stanowić asumpt do rozważań nad tym, czy nie byłoby wskazane, aby czynności prowadzące do zrealizowania ciążącego na zobowiązanym obowiązku z zakresu ochrony danych osobowych nie mogłyby podejmować pracownicy organu egzekucyjnego w ramach nowego środka egzekucyjnego. Kwestia ta jednak wykracza poza zakres rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu.

Na koniec należy zaznaczyć, że teoretycznie niewykluczonym jest stosowanie w egzekucji obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych przymusu bezpośredniego, w szczególności jako środek wykorzystywany w ramach realizacji wykonania zastępczego.

62 W tym kontekście można zauważyć, że nakazy, które może nałożyć organ egzekucyjny na podstawie art. 128 § 3 u.p.e.a. mogą być nieadekwatne przy wykonywaniu zastępczym obowiązków z zakresu ochrony danych osobowych. Zgodnie z tym przepisem w postanowieniu o zastosowaniu wykonania zastępczego organ egzekucyjny może również nakazać zobowiązanemu dostarczenie posiadanej dokumentacji, a także posiadanych materiałów i środków przewozowych, niezbędnych do zastępczego wykonania egzekwowanej czynności, z zagrożeniem zastosowania odpowiednich środków egzekucyjnych w razie uchylenia się zobowiązanego od dostarczenia tych dokumentów, materiałów i środków przewozowych.

7. Podsumowanie

Egzekucja administracyjna jest istotną formą realizacji odpowiedzialności jednostki z tytułu nieprzestrzegania obowiązków niepieniężnych nałożonych w drodze decyzji administracyjnych Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W dotychczasowej praktyce wysłanie samego upomnienia, a zatem zagrożenie przeprowadzeniem egzekucji administracyjnej, w znaczącej liczbie przypadków przynosiło pozytywny skutek w postaci dobrowolnego zrealizowania ciężącego na zobowiązanym obowiązku⁶³. Z danych zawartych w sprawozdaniach z działalności Generalnego Inspektora Danych Osobowych (a od 25 maja 2018 r. – Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych) wynika, że na 71 wysłanych upomnień w latach 2012-2018 dobrowolne wykonanie decyzji po otrzymaniu upomnienia nastąpiło w 30 przypadkach. Stąd też przed dniem rozpoczęcia obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wystawił zaledwie 8 tytułów wykonawczych dotyczących obowiązków niepieniężnych, na podstawie których następnie wszczął i prowadził postępowanie egzekucyjne⁶⁴. Można natomiast podejrzewać, że liczba niewykonanych decyzji wzrosła proporcjonalnie wraz ze wzrostem liczby składanych skarg do organu ochrony danych osobowych na naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, który nastąpił po 25 maja 2018 r. Jeśli tak się stanie, wzrosła rola egzekucji administracyjnej jako formy sankcjonowania naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych.

63 Upomnienie, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a. ma charakter informacyjny oraz perswazyjny, służy bowiem przekazaniu zobowiązanemu informacji mających uświadomić mu, że ciąży na nim wymagalny obowiązek podlegający egzekucji administracyjnej, oraz konsekwencje niewykonania dobrowolnie tego obowiązku. Skuteczne doręczenie zobowiązanemu upomnienia warunkuje, co do zasady, możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji. Szerzej na temat upomnienia i jego funkcji zob. Michał Miłosz, „Upomnienie i działania informacyjne podejmowane wobec zobowiązanego przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego w administracji”, [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. Tomasz Jędrzejewski, Marian Masternak, Piotr Rączka (Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2019), 59 i n.

64 Zob. pismo Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o znaku ZO.0143.119.2019.AK stanowiące odpowiedź na wniosek z dnia 19 kwietnia 2019 r. złożony w trybie dostępu do informacji publicznej. Zob. też sprawozdania z działalności organu ochrony danych osobowych za lata 2011-2018.

Należy spodziewać się, że tak jak dotychczas, w ramach egzekucji obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych, jako środek egzekucyjny stosowana nadal będzie jedynie grzywna w celu przymuszenia. Nową okolicznością natomiast jest możliwość nałożenia przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych pieniężnej kary administracyjnej w przypadku nieprzestrzegania przez podmiot obowiązany nakazu lub zakazu orzeczonego w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 58 ust. 2 r.o.d.o. Kompetencja do nałożenia kary pieniężnej może mieć charakter wypierający w stosunku do kompetencji przysługujących na mocy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Innymi słowy, nałożenie administracyjnej kary pieniężnej może zastępować podejmowanie działań zmierzających do przeprowadzenia egzekucji administracyjnej niewykonywanych dobrowolnie decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Z kolei ze względu na przyczyny wskazane w niniejszej pracy nie należy się spodziewać, aby w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych z zakresu ochrony danych osobowych zaczęto stosować, w jakimś szerszym zakresie, jeśli w ogóle, środek egzekucyjny, jakim jest wykonanie zastępcze.

Na koniec wymaga podkreślenia, że ze względu na możliwość wystąpienia wątpliwości w kwestii podstawy kompetencyjnej dla Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do pełnienia funkcji organu egzekucyjnego w egzekucji obowiązków niepieniężnych wynikających z wydawanych przez niego decyzji koniecznym jest wyraźne uregulowanie tej kwestii przez polskiego prawodawcę w przepisach prawa krajowego.

Bibliografia

- Bogusz Mariusz, „Obowiązek administracyjnoprawny”, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Tomasz Bąkowski i Krzysztof Żukowski, 125-127. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Bojanowski Eugeniusz, „Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej” *Zeszyty Naukowe WPiA UG Prawo*, nr 9 (1981): 81-88.
- Cieślak Zbigniew, Irena Lipowicz, Zygmunt Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze LexisNexis, 2002.
- Elżanowski Marek, „Kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji”, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, red. Jerzy Służewski, Warszawa: Wiedza Powszechna, 1977.
- Fajgielski Paweł, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Fajgielski Paweł, *Prawo ochrony danych osobowych. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Góralczyk Wojciech, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwa UW, 1986.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Tuleja, Warszawa: Wolters Kluwer, 2019, LEX.
- Miłoś Michał, „Upomnienie i działania informacyjne podejmowane wobec zobowiązanego przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego w administracji”, [w:] *Prawne formy działania administracji publicznej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. Tomasz Jędrzejewski, Marian Masternak, Piotr Rączka, 59-83. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2019.
- Niczyporuk Janusz, „Kompetencja administracyjna” *Annales UMCS Sectio G*, t. XLVI (1999): 135-145.
- Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. Roman Hauser, Zbigniew Leoński, Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Przybysz Piotr, „Kompetencje egzekucyjne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz postępowanie egzekucyjne prowadzone przez organ ochrony danych osobowych” *Monitor Prawniczy* [dodatek specjalny: *Nowelizacja ustawy o ochronie danych osobowych 2010*, red. Grzegorz Sibiga] nr 3 (2011): 30-34.
- Przybysz Piotr, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018, LEX.
- RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. Edyta Bielak-Jomaa, Dominik Lubasz, Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, red. Paweł Litwiński, Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Stahl Małgorzata, „Cele publiczne i zadania publiczne”, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. Jan Zimmermann, 95-116. Kraków: Wolters Kluwer, 2007.
- Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. Bartosz Marcinkowski, Warszawa: Wolters Kluwer, 2018, LEX.
- Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. Dominik Lubasz, Warszawa: Wolters Kluwer, 2019, LEX.
- Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. Dariusz Kijowski, Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*, Kraków: Zakamycze, 2005.