

Ochrona danych osobowych w administracji publicznej – wybrane zagadnienia (artykuł recenzyjny monografii Pawła Fajgielskiego, *Ochrona danych osobowych w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021)

Personal data protection in public administration – selected issues (scientific review of the monograph of Paweł Fajgielski, *Personal data protection in public administration*, Wolters Kluwer, Warsaw 2021)

Защита персональных данных в публичной администрации – избранные вопросы (статья-рецензия на монографию Павла Файгельского, *Защита персональных данных в публичной администрации*, Wolters Kluwer, Варшава 2021)

Захист персональних даних у державному управлінні – вибрані питання (стаття рецензії монографії Павла Файгельського, *Захист персональних даних у державному управлінні*, Wolters Kluwer, Варшава 2021)

BOGDAN FISCHER

Dr hab., prof. Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
e-mail: bfischer@fischer.biz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1893-5870>

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony wybranym zagadnieniom ochrony danych osobowych w administracji publicznej. W szczególności zmiana charakteru przetwarzania danych wskutek informatyzacji wymogła zweryfikowanie zagrożeń i konieczność przededefiniowania ochrony przed negatywnymi skutkami niezgodnego z prawem przetwarzania. Prowadzone rozważania opierają się przede wszystkim na monografii P. Fajgielskiego, dotyczącej tego zagadnienia, stąd dominujący polemiczno-recenzyjny charakter artykułu.

Słowa kluczowe: dane osobowe, administracja publiczna, PUODO, Inspektor Ochrony Danych

Summary: The article is devoted to selected issues of personal data protection in public administration. In particular, the change in the nature of data processing a result of computerisation prompted the verification of the risks and the need to redefine protection against negative consequences of unlawful processing. The presented considerations are primarily based on the monograph of P. Fajgielski concerning this subject, hence polemic and review elements prevail in the article.

Key words: personal data, public administration, President of the Personal Data Protection Office, Data Protection Officer

Резюме: Статья посвящена отдельным вопросам защиты персональных данных в публичной администрации. В частности, изменение характера обработки данных в результате процесса информатизации потребовало проверки угроз и необходимости заново определить защиту от негативных последствий незаконной обработки. Проведенные рассуждения основаны в основном на монографии П. Файгельского, касающейся этого вопроса, отсюда и преобладающий полемически-рецензионный характер статьи.

Ключевые слова: персональные данные, публичная администрация, PUODO, инспектор по защите данных

Резюме: Стаття присвячена вибраним питанням захисту персональних даних у державному управлінні. Зокрема, зміна характеру обробки даних у результаті комп'ютеризації вимагала перевірки ризиків і необхідності переосмислення захисту від негативних наслідків незаконної обробки. Роздуми ґрунтуються передусім на монографії П. Файгельського, чим обґрунтовується домінуючий полемічно-рецензійний характер статті.

Ключові слова: персональні дані, державне управління, PUODO, Інспектор Охорони Даних

Dane osobowe są przetwarzane przez administrację publiczną na podstawie różnorodnych konstrukcji prawnych. Jest to zagadnienie o dużej złożoności praktycznej, powodującej, że przez około ćwierć wieku obowiązywania regulacji prawnych ochrony danych osobowych w Polsce nagromadziło się wiele wątpliwości i dochodziło do nieprawidłowych działań. Po ponad 3 latach obowiązywania RODO, stanowiącego przełom w postrzeganiu znaczenia ochrony danych osobowych, Paweł Fajgielski na 400 stronach recenzowanej monografii podejmuje próbę zdiagnozowania kluczowych problemów i ich rozstrzygnięć. Praca stanowi udaną realizację badawczą szerokiego spectrum zagadnień odnoszących się do dopuszczalności oraz zasad przetwarzania danych osobowych w administracji publicznej. Jest to okres, który pozwolił spojrzeć na faktyczne efekty wdrożenia nowych kompleksowych rozwiązań i ich realizację w administracji publicznej. Umożliwił również P. Fajgielskiemu zebranie w sposób całościowy kluczowych zagadnień oraz ocenę niedostatków, sformułowanie wniosków i postulatów. Tematyka ta była co prawda poruszana w literaturze przedmiotu, ale, co do zasady, częściowo, a autorzy skupiali uwagę na zagadnieniach szczegółowych¹.

Książka została podzielona na 10 rozdziałów. Klasycznie, przeprowadzając kompleksową i systematyczną analizę zagadnień wybranego obszaru ochrony danych osobowych, rozpoczyna się od genezy regulacji danych osobowych i specyfiki zachodzących w nim zmian na przestrzeni kilkudziesięciu lat. Niezbędność wykorzystania danych osobowych w administracji publicznej dla realizacji zadań publicznych nigdy nie była podawana w wątpliwość, a cyfryzacja wyeksponowała i spęgała istniejące wcześniej problemy prawne. To jednak, wydawać by się mogło oczywiste uzasadnienie i pozorne bezpieczeństwo przetwarzania danych w administracji publicznej, spowodowało opóźnienia i braki w regulacji tego obszaru, co

¹ P. Fajgielski przywołuje jako przykład: M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018; M. Sakowska-Baryła, *Specyfika stosowania RODO przez organy i podmioty publiczne*, dodatek do Monitora Prawniczego 2020, nr 3. Można dodatkowo wskazać inne publikacje podnoszące tę tematykę w szerszym ujęciu, jak np. M. Gumularz, *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, Warszawa 2018; również jako elementy różnych komentarzy zarówno do nieobowiązującej już ustawy o ochronie danych osobowych, jak i do RODO (do obydwu aktów prawnych, także samego P. Fajgielskiego).

z kolei wpłynęło na nawarstwienie zagrożeń, które precyzyjnie wyodrębnia P. Fajgielski. Omawiając genezę, klarownie wskazuje relacje z prawem do prywatności i następczą ochroną, w oparciu o konstrukcję dóbr osobistych na płaszczyźnie cywilnoprawnej, oraz miejsce tego prawa w prawie publicznym. Jedynie sygnalizuje ograniczenia prywatności przez władzę publiczną, poświęcaną np. dla ochrony obywateli i porządku publicznego². Trzeba jednocześnie zauważyć, że pojęcie prywatności podlega stałej redefinicji. W historycznym przeglądzie rozwoju podstaw prawnych przetwarzania P. Fajgielski sięga nie tylko do konkretnych aktów prawnych tworzących zręby prawa ochrony danych osobowych, lecz także do prowadzonych od lat 60. XX w. dyskusji nad zasadnością uregulowania prawnego zautomatyzowanych procesów przetwarzania danych osobowych. W literaturze zwraca się uwagę na zasadniczy brak, poza nielicznymi wyjątkami krajowymi, uregulowania zagadnień ochrony danych w okresie poprzedzającym przyjęcie w 1995 r. dyrektywy 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych, ale również duże rozbieżności w uregulowaniu pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, po jej implementacji³. P. Fajgielski wyodrębnia najistotniejsze konteksty podejmowanych prób ujednolicenia podejścia w ramach regulacji międzynarodowych, wśród których trzy mają znaczenie kamieni milowych: konwencja nr 108 o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 1981 r.⁴, wskazana już wcześniej dyrektywa 95/46/WE oraz wynik ostatniej reformy unijnych ram prawnych ochrony danych osobowych – przygotowanie dwóch aktów normatywnych: ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO) oraz tzw. dyrektywy policyjnej, które weszły w życie w 2016 r., a zaczęły być stosowane od 25 maja 2018 r. Zagadnienia historyczne należy ocenić jedynie jako zagadnienia wprowadzające, lecz jednocześnie o istotnych walorach poznawczych, zwłaszcza dla osób, które dotychczas nie zgłębiły tematyki ochrony danych osobowych.

Wymiar porządkujący specyficznych określeń tego obszaru ma z kolei rozdział II. Podstawowe pojęcia z zakresu przetwarzania i ochrony danych osobowych wymagają aktualizującego wyjaśnienia, zwłaszcza że ich znaczenie pod rządami RODO nie tylko odbiega od potocznego rozumienia, ale także niejednokrotnie od utrwalonego przez lata ujęcia w języku prawniczym i prawnym. Wypaczenie

² Szeroko omawia to zagadnienie A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006.

³ Na temat ochrony na płaszczyźnie międzynarodowej zob. np. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2007, s. 61–112; *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, s. 48–53.

⁴ Szerzej J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych...*, s. 67–75.

znaczenia prawnego uczyniłoby nieskutecznym poddanie ich w dalszych częściach szczegółowej analizie w kontekście działalności administracji publicznej. Już podstawowe pojęcie danych osobowych może rodzić wiele problemów interpretacyjnych, często prowadzących do bezprawnej ingerencji w sferę prywatności osoby, której dane dotyczą. Dyskusyjne jest przy tym nieadekwatne do potrzeb obciążanie administracji publicznej w taki sam sposób, jak innych podmiotów. Różnice (modyfikacje, wyłączenia) są wskazane przez RODO bądź przepisy krajowe tylko w niektórych kategoriach stosunków prawnych, w szczególności gdy realizują zadania w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi⁵. Dlatego też P. Fajgielski słusznie zwraca uwagę na wiele kontekstów, które uwzględniają specyfikę administracji, jak np. ułatwienie identyfikacji osoby fizycznej poprzez szersze możliwości zestawiania różnorodnych danych zawartych w licznych zasobach informacyjnych (ewidencjach, aktach postępowań, rejestrach), czy rolę, jaką odgrywają uniwersalne identyfikatory osobowe, pozwalając na powiązanie danych z różnych baz.

Kluczowe dla monografii rozdziały rozpoczynają się wraz z rozdziałem III. Szczególnie widoczna jest w nich umiejętność identyfikowania przez P. Fajgielskiego rzeczywistych problemów i wątpliwości oraz wyjaśnianie ich w sposób klarowny, co pozwala na szybkie i precyzyjne przejście do istoty zagadnienia. To umiejętność, którą każdorazowo prezentuje P. Fajgielski, także w innych swoich publikacjach, przykładowo w posiadającym wiele wydań obszernym Komentarzu⁶. Począwszy od III rozdziału recenzowanej książki P. Fajgielski dokonuje bardziej konkretnych ustaleń w kontekście specyfiki przetwarzania i ochrony danych osobowych w administracji publicznej. Administracja publiczna nie przetwarza danych osobowych dla realizacji własnych celów, ale w celu realizacji zadań publicznych w imieniu państwa. Musi jednak, podobnie jak każdy inny podmiot, uznawać szczególną rangę i zasadniczą nadrzędność zasad przetwarzania danych nad pozostałymi normami, które dotyczą ochrony danych, i odpowiednio je realizować. Zasady te mają fundamentalne znaczenie, wyznaczając podstawowe standardy w tym obszarze. Choć w tej części pracy P. Fajgielski akcentuje wymóg rozliczalności przestrzegania zasad oraz skutki nałożenia na administratora ciężaru dowodu w tym zakresie, po przeczytaniu rozdziału odczuwa się pewien niedosyt. Wydaje się, że można było szerzej scharakteryzować wieloaspektowość tego zagadnienia, z uwzględnieniem

⁵ Por. M. Gumularz, *Ochrona danych osobowych...*, s. 20–21.

⁶ Przykładowo J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych...*; P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022.

rozliczalności samej administracji⁷. Zagadnienie to w obszarze ochrony danych osobowych związane jest z wymogiem konstruowania przez administratora dokumentacji, która ma wykazywać podjęte przez niego procesy i odpowiednie działania dla zapewnienia zgodności z zasadami przetwarzania danych. Ważne jest również sformalizowanie dokumentacji i zapewnienie dostępności dla odpowiednich osób. Podczas dalszej lektury monografii okazuje się, że częściowe uwagi P. Fajgielskiego w zakresie, w jakim ich brak był odczuwalny w rozdziale III, znajdują się w różnych częściach książki, np. w rozdziale VI: obowiązki związane z dokumentacją przetwarzania danych. Takie podejście autora należy w pełni zaakceptować. Przesłanki dopuszczalności przetwarzania, na podstawie których organy administracji mogą prowadzić swoje działania, zostały omówione w rozdziale IV. W sformułowanych konkluzjach P. Fajgielski wskazuje na opieranie się na błędnych podstawach lub podejmowanie działań niezgodnych z prawem, chociażby wymuszanie zgody ze względu na brak w przepisach wyraźnych podstaw, na których organy administracji mogłyby ponad wszelką wątpliwość opierać swoje działania. Rodzi to również spory co do dopuszczalności przetwarzania danych. Nie wystarcza tu, jak określa autor, swoisty „wentyl bezpieczeństwa”, którym dla organów administracji jest wskazanie, jako podstawy prawnej, przesłanki realizacji zadań w interesie publicznym.

W rozdziale V przedstawione zostały analizy dotyczące realizacji praw osób, których dane dotyczą⁸. P. Fajgielski wskazuje podział uprawnień, w którym wyodrębnił grupę uprawnień decyzyjnych i utworzył odmienną w stosunku do obecnych w piśmiennictwie klasyfikację⁹. Pozwoliła ona autorowi monografii przedstawić tak różnorodność uprawnień, jak i ich funkcje oraz wskazać na różnice (ograniczenia) w administracji publicznej, ze względu na potrzebę realizacji zadań publicznych. Przykładowo zasadniczo nie znajduje zastosowania prawo do bycia zapomnianym¹⁰.

⁷ Przykładowo przestrzeganie zasad rozliczalności przetwarzania danych osobowych przy realizacji praw dostępowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o otwartych danych; zob. szerzej M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 573–574.

⁸ Pierwsze kompleksowe wyodrębnienia, kategoryzacje i systematyzacje: *Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie rodo*, red. B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, Wrocław 2017, tamże również pytania o specyfikę realizacji uprawnień podmiotów danych przez organy administracji publicznej. Jak zwraca uwagę P. Fajgielski w recenzowanej pracy, może być postrzegana jako swoiste uzupełnienie obowiązków wynikających z ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

⁹ B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, *Charakterystyka praw osób, których dane dotyczą, na gruncie rodo*, w: *Realizacja praw osób...*, s. 13–44.

¹⁰ B. Fischer, *Prawo do usunięcia danych*, w: *Realizacja praw osób...*, s. 201 i nast.

W rozdziale VI zbadane i omówione rozliczne obowiązki związane z ochroną danych, które obciążają przede wszystkim administratora, natomiast w drugiej kolejności i jednocześnie w znacznie mniejszym zakresie podmiot przetwarzający¹¹, zostały przez P. Fajgielskiego usystematyzowane i poddane wnikliwej analizie. Autor dokonuje ich wyodrębnienia z uwzględnieniem zróżnicowanego charakteru, w części odnosząc do realizacji uprawnień podmiotów danych, w części do zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych oraz innych wymogów pozwalających zapewnić zgodność przetwarzania danych osobowych z prawem. Zwraca uwagę na konsekwencje niedopełnienia obowiązków mogących rodzić odpowiedzialność administracyjną i karną. Ten najobszerniejszy rozdział zawiera postulaty, wśród których na pewno ważnym i wartym rozważenia jest uzupełnienie obowiązujących przepisów dotyczących techniki prawodawczej o wymóg załączania do projektów aktów normatywnych wyników uprzednio przeprowadzonej oceny skutków dla ochrony danych w przypadku projektów aktów normatywnych dotyczących przetwarzania danych osobowych, zgodnie z wymogami określonymi w RODO, co pozwoliłoby na usunięcie wątpliwości odnoszących się do tego, czy organy administracji powinny przeprowadzać tego rodzaju ocenę. P. Fajgielski formułuje również liczne cenne opinie i wnioski dotyczące tworzenia blokad przeciwdziałających nieograniczonemu gromadzeniu i bezprawnemu wykorzystywaniu informacji przez administrację publiczną. Z drugiej strony wskazuje, że ograniczenia muszą być realizowane tak, aby nie sparaliżować efektywności realizacji procesów informacyjnych.

W strukturach organizacyjnych, gdzie przetwarza się wiele danych, a zwłaszcza, gdy wśród nich są dane zaliczane do kategorii szczególnych, przydatne, a nawet konieczne jest wykorzystanie fachowej pomocy Inspektora Ochrony Danych (IOD), któremu poświęcony jest rozdział VII. To właśnie na podmioty publiczne został nałożony ogólny obowiązek wyznaczenia osoby, która legitymuje się odpowiednią wiedzą z zakresu przetwarzania danych osobowych, doświadczeniem i umiejętnościami¹². Wykonywanie tych zadań nie powinno pozostawać w konflikcie z innymi interesami, co jeszcze przed RODO, pod rządami ustawy o ochronie danych osobowych z 1997 r., nie było przestrzegane. P. Fajgielski przypomina o rozlicznych

¹¹ Podmiot przetwarzający – osoba fizyczna lub prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, który przetwarza dane osobowe w imieniu administratora (art. 4 pkt 8 RODO); szerzej np. M. Sakowska-Baryła, *Powierzenia przetwarzania danych osobowych w sektorze publicznym*, w: *Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne*, red. M. Jabłoński, K. Flaga-Gieruszyńska, K. Wygoda, Wrocław 2017, s. 13.

¹² Por. np. G. Sibiga, K. Syska, *Działania organizacyjne i informacyjne związane z wyznaczeniem i wykonywaniem funkcji inspektora ochrony danych*, *Monitor Prawniczy* 2017, nr 20; *Ogólne rozporządzenie o ochronie...*, s. 404 i nast.; M. Sakowska-Baryła, *Obowiązek wyznaczenia IOD w podmiotach publicznych*, *ABI Expert* 2017, nr 2, s. 10–13.

nadużyciach tego okresu, związanych z powoływaniem osób przypadkowych, którym dodawano formalnie obowiązki koordynatora danych osobowych czy Administratora Bezpieczeństwa Informacji (poprzednika IOD). Pomimo jasnego przepisu, który obowiązkiem wyznaczenia IOD obarcza zarówno administratora, jak i podmiot przetwarzający, jego faktyczne komplikacje w stosowaniu autor diagnozuje, zaczynając od prawidłowej kwalifikacji przypisania takiego obowiązku np. do prywatnych spółek, które dokonują przetwarzania na zlecenie administratora będącego podmiotem publicznym. Przedstawione zostało usystematyzowanie zasad doboru oraz możliwych wariantów pełnienia funkcji IOD, tak jako osoby zatrudnionej w strukturze organizacyjnej, jak i outsourcing osoby z zewnątrz, preferowanej w szczególności przez podmioty mniejsze. W administracji publicznej wyznacza się również jednego, wspólnego IOD dla kilku organów albo podmiotów publicznych. Przy czym, jak wyjaśnia P. Fajgielski, kilku nie oznacza wprowadzenia ograniczenia do dziewięciu. Wskazuje na konkretne przykłady, do których należą szkoły i placówki oświatowe w danej jednostce samorządu terytorialnego, gdzie jeden IOD na wiele podmiotów przyczynia się do redukcji kosztów, ale sytuacja, gdy wspólny IOD wyznaczany jest dla kilkuset jednostek, rodzi zasadnicze wątpliwości. Jeżeli IOD działa jednoosobowo, a nie z zespołem współpracowników, nie można oczekiwać wysokiej jakości usług. Do niezwykle cennych umiejętności P. Fajgielskiego należy wspieranie teorii konkretnymi przykładami. Takim praktycznym zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie, kto może decydować o wyznaczeniu wspólnego IOD dla kilku podmiotów. Nie będzie to raczej administrator (np. dyrektor szkoły) – mimo że wskazują go przepisy, ale prawdopodobnie podmiot finansujący z budżetu jednostki samorządowej (np. prezydent miasta). Innej natury wątpliwość budzi kwestia dopuszczalności wyznaczania IOD wszystkich jednostek obsługiwanych przez centrum usług wspólnych. Bardzo skrupulatnie rozstrzygane są kolejne problemy pojawiające się w związku z funkcjonowaniem IOD w podmiotach publicznych, jego pozycja prawna umożliwiająca efektywne wykonywanie nałożonych zadań, w tym w oparciu o niezależność. W literaturze przedmiotu w ramach analiz instytucji IOD wyrażane są poglądy zarówno uzasadniające wspieranie przez IOD wyłącznie administratorów i podmioty przetwarzające¹³, jak i służenie przez IOD finalnie realizacji prawa podmiotów danych¹⁴. W monografii udzielane są odpowiedzi na szczegółowe pytania z teorii i praktyki, związane ze statusem IOD czy wykonywaniem przez niego zadań. Przy omawianiu

¹³ Zob. A. Sobczyk, *RODO. Rozproszona władza publiczna*, Kraków 2019, s. 207.

¹⁴ Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Praktyczne znaczenie podstawowych pojęć RODO – wybrane zagadnienia*, Wrocław 2019, s. 93.

tych ostatnich autor opiera się na podziale obejmującym: zadania informacyjne i doradcze, zadania monitorujące i nadzorcze oraz zadania w zakresie współpracy z organem nadzorczym, a także inne zadania powierzone IOD przez administratora lub podmiot przetwarzający. Przedstawione w pracy typologie i klasyfikacje ułatwiają usystematyzowanie wiedzy, zwłaszcza że tylko część z nich da się wyprowadzić z brzmienia przepisów.

Rozdział VIII poświęcony został nadzorowi nad przetwarzaniem i ochroną danych osobowych w administracji publicznej. Przeprowadzone przez P. Fajgielskiego analizy dotyczą kontroli zgodności przetwarzania danych z prawem, postępowania w sprawie naruszenia ochrony danych oraz form nadzorczego oddziaływania organu ze szczególnym uwzględnieniem nakładania administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO). Prawodawca unijny zobowiązał w RODO państwa członkowskie do zapewnienia co najmniej jednego niezależnego organu publicznego – organu nadzorczego. Niezależność organu obejmuje: zapewnienie wolności od wpływów zewnętrznych oraz nieprzyjmowanie instrukcji od innych podmiotów, wymóg powstrzymywania się przez osobę pełniącą funkcję organu od wszelkich działań i zajęć sprzecznych z obowiązkami organu nadzorczego, samodzielny wybór personelu, a także podleganie kontroli finansowej nienaruszającej niezależności organu oraz dysponowanie zasobami niezbędnymi do skutecznego wykonywania swoich zadań. Podbudowę niezależności organu nadzorczego są jego zadania i uprawnienia. P. Fajgielski ogranicza się do oceny zadań, które mają istotne znaczenie w kontekście działalności administracji publicznej. Wychodzi od wyodrębnienia tych zadań na pięć podstawowych grup: zadania nadzorcze, doradcze, edukacyjne, dotyczące współpracy z innymi organami nadzorczymi oraz pozostałe zadania, które nie mieszczą się w zakresie poprzednich grup¹⁵. Do tych ostatnich zalicza obowiązek organu nadzorczego dotyczący monitorowania zmian, które mają wpływ na ochronę danych osobowych, a mogą

¹⁵ Ogół zadań organu nadzorczego wskazanych w art. 58 RODO, przykładowo P. Barta i P. Litwiński klasyfikują i dokonują przyporządkowania do jednego z następujących aspektów jego funkcjonowania: 1) uprawnienia, z których organ nadzorczy może korzystać w trakcie prowadzonego postępowania; 2) katalog nakazów organu nadzorczego wydawanych w wyniku przeprowadzonego postępowania; 3) katalog uprawnień związanych z wydawaniem zezwoleń; 4) katalog uprawnień doradczych – P. Barta, L. Litwiński, *Komentarz do art. 58, w: Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, 2021 [wyd. el. Legalis], Nb 1; por. P. Fajgielski, *Komentarz do art. 58 rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, w: *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022.

wystąpić w różnych obszarach, w tym w administracji publicznej, czy w związku z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Trzeba się zgodzić z P. Fajgielskim, który do najważniejszych zalicza zadania nadzorcze, odznaczające się władczym charakterem, wśród których związek z funkcjonowaniem administracji publicznej ma w szczególności: rozpatrywanie skarg i prowadzenie postępowań w sprawach skarg, prowadzenie postępowań w sprawie stosowania RODO, ustanawianie i prowadzenie wykazów dotyczących dokonywania oceny skutków dla ochrony danych, prowadzenie wewnętrznego rejestru naruszeń rozporządzenia i działań podjętych w ramach uprawnień naprawczych. Prawodawca unijny przyznał organowi szerokie uprawnienia, których zróżnicowanie i związaną z nimi wagę analizuje autor recenzowanej monografii. Jako najistotniejszą grupę w ramach uprawnień nadzorczych słusznie uznaje monitorowanie i egzekwowanie stosowania przepisów o ochronie danych osobowych. Poddaje ocenie rozległe uprawnienia przyznane organowi nadzorcemu przez prawodawcę unijnego, które zostały dodatkowo rozbudowane w ramach ustawy o ochronie danych osobowych z 2018 r. Wśród tych ostatnich podkreśla znaczenie uprawnienia do kierowania przez PUODO wystąpień zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony danych oraz wniosków o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych. Wnioski i wystąpienia mają charakter niewładczy. Wśród kluczowych zadań P. Fajgielski eksponuje znaczenie sprawowania kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych, zwracając jednocześnie uwagę, że nie jest to audyt, na co wskazywałoby nazewnictwo w przepisach unijnych, ale nadzór, gdyż kontrola jest połączona z możliwością władczego oddziaływania. Użyteczne dla celów badawczych oraz dla praktyki są liczne wskazania dotyczące przebiegu kontroli¹⁶. Wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w praktyce najczęściej ma miejsce, gdy wyniki kontroli wskazują na to, że mogło dojść do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, ale także, gdy PUODO otrzymał informację o naruszeniu przepisów z innych źródeł, np. z mediów, jak również w przypadku, gdy osoba, której dane dotyczą, złożyła skargę. Dla zobrazowania skali nadzorczej aktywności PUODO, pod rządami RODO i ustawy o ochronie danych osobowych z 2018 r., P. Fajgielski przytacza dane ze strony www organu nadzorczego odnośnie do ilości i charakteru spraw zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych adresowanych do podmiotów ze sfery

¹⁶ Kontrola, jako pojęcie z zakresu prawa administracyjnego, jest badaniem zgodności istniejącego stanu ze stanem postulowanym, obejmuje ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności oraz przekazanie wyników tych ustaleń podmiotowi kontrolowanemu, J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 364.

administracji publicznej, których łącznie było kilkadziesiąt. Przedmiotem wielu skarg był zarzut bezprawnego udostępnienia danych osobowych, jednak organ nadzorczy, po przeprowadzeniu postępowania, w znacznej części spraw uznał te działania za zgodne z prawem, a podmioty publiczne, którym dane udostępniono, za uprawnione do ich uzyskania.

W przypadku, gdy przetwarzanie danych w administracji publicznej dokonywane jest z naruszeniem przepisów, zastosowanie znajdują unormowania dotyczące odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej, porządkowej, dyscyplinarnej i karnej, którym poświęcony został rozdział IX. Zagrożenie wysokimi pieniężnymi karami administracyjnymi, zdaniem prawodawcy unijnego, miało wpłynąć na zwiększenie skuteczności ochrony i faktycznie stało się jednym z podstawowych „motywatorów” dostosowania do wymogów RODO. Organ nadzorczy może nałożyć karę pieniężną zamiast lub oprócz innych uprawnień naprawczych¹⁷. W przypadku jednostek sektora finansów publicznych, w tym organów administracji publicznej, przyjęto górną granicę kary pieniężnej w wysokości 100 tys. złotych. Znacznie niższa maksymalna wysokość kary, w stosunku do maksymalnej dla innych podmiotów (prywatnych), która została ustalona w RODO na poziomie 20 mln euro, a procentowo na poziomie 4% całkowitego rocznego światowego obrotu przedsiębiorcy, jest uzasadniona odmiennym charakterem działalności tych podmiotów, jak i źródłem pochodzenia środków przeznaczonych na uiszczenie kary. P. Fajgielski analizuje zasadność takiego rozróżnienia, wskazuje przy tym przykłady nałożenia kar na organy administracji publicznej.

W ostatnim, X rozdziale, uwaga badawcza zostaje skierowana na obszary, w których mogą pojawiać się konflikty między podmiotowym prawem do ochrony danych osobowych a innymi prawami podstawowymi czy dobrami lub wartościami wymagającymi ochrony, albo z uwagi na odniesienie przetwarzania danych do sytuacji szczególnych lub bardzo specyficznych. Na pełną akceptację zasługuje zaliczenie przez P. Fajgielskiego do najbardziej typowych i występujących powszechnie konfliktowych płaszczyzn aktywności administracji publicznej: dostępu do informacji publicznej, jawności informacji o rejestrach publicznych, monitoringu, realizacji projektów unijnych oraz telepracy. Ostatnia część monografii stanowi zakończenie zawierające najważniejsze konkluzje i postulaty z przeprowadzonych badań.

Problematyka ochrony danych osobowych w administracji publicznej, którą zajął się P. Fajgielski, jest niedoszacowana badawczo. Zaledwie kilka pozycji odnosi się do niej bezpośrednio, mimo że jest to wymagający obszar praktycznego

¹⁷ M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Zadania i decyzje Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych*, Roczniki Nauk Prawnych KUL 2022, nr 1, s. 61 i nast.

zastosowania, w którym pojawia się wiele wątpliwości związanych z interpretacją i zastosowaniem przepisów. P. Fajgielskiemu z sukcesem udało się rozwiązać odpowiednio postawione problemy, niejednokrotnie podejmując polemikę z twierdzeniami, które uznaje za szkodliwe, a które pojawiają się w piśmiennictwie lub wręcz się w nim utrwały. Dyskurs jest jednocześnie interesujący, wyważony i prowadzony z dużym wyczuciem. Ramy monografii nie pozwalają jednak objąć wszystkich pojawiających się problemów, stąd też autor musiał zdecydować się na określony wybór i stopień szczegółowości. Jest to jednak dobrze przemyślana i kompetentnie zrealizowana praca o wysokiej, ugruntowanej pozycji specjalisty z zakresu prawa informacyjnego, a w szczególności ochrony danych osobowych. Należy również podkreślić, że napisana została w sposób przejrzysty i przystępny dla odbiorcy. Biorąc pod uwagę powyższe, omawiana monografia zasługuje na pozytywną recenzję i polecenie uwadze czytelnika.

Bibliografia

- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2007.
- Barta P., Litwiński P., *Komentarz do art. 58, w: Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, 2021 [wyd. el. Legalis].
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022.
- Fischer B., *Prawo do usunięcia danych*, w: *Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie rodo*, red. B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, Wrocław 2017.
- Fischer B., Sakowska-Baryła M., *Charakterystyka praw osób, których dane dotyczą, na gruncie rodo*, w: *Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie rodo*, red. B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, Wrocław 2017.
- Gumularz M., *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, Warszawa 2018.
- Jabłoński M., Sakowska-Baryła M., Wygoda K., *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Praktyczne znaczenie podstawowych pojęć RODO – wybrane zagadnienia*, Wrocław 2019.
- Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006.
- Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018.
- Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie rodo*, red. B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, Wrocław 2017.

- Sakowska-Baryła M., *Obowiązek wyznaczenia IOD w podmiotach publicznych*, ABI Expert 2017, nr 2.
- Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022.
- Sakowska-Baryła M., *Powierzenia przetwarzania danych osobowych w sektorze publicznym*, w: *Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne*, red. M. Jabłoński, K. Flaga-Gieruszyńska, K. Wygoda, Wrocław 2017.
- Sakowska-Baryła M., *Specyfika stosowania RODO przez organy i podmioty publiczne*, dodatek do Monitora Prawniczego 2020, nr 3.
- Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J., *Zadania i decyzje Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych*, Roczniki Nauk Prawnych KUL 2022, nr 1.
- Sibiga G., Syska K., *Działania organizacyjne i informacyjne związane z wyznaczeniem i wykonywaniem funkcji inspektora ochrony danych*, Monitor Prawniczy 2017, nr 20.
- Sobczyk A., *RODO. Rozproszona władza publiczna*, Kraków 2019.