

Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Paweł Litwiński



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Paweł Litwiński



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Wydawca:
Magdalena Górniewicz

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne:
Anna Konarzewska

Korekta:
Monika Matczak

Skład, łamanie:
JustLuk, Justyna Szumięł, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN: 978-83-7601-769-3
ISSN: 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział I	
Publicznoprawna ochrona danych osobowych – geneza i założenia	17
Rozdział II	
Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do organów administracji rządowej i samorządowej.....	24
1. Prawo europejskie	24
2. Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do organów administracji publicznej	26
2.1. Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do organów administracji rządowej	28
2.2. Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do organów administracji samorządowej	32
2.3. Zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych a zastosowanie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych	35
2.4. Podział administratorów danych na podmioty publiczno- i prywatnoprawne	36
Rozdział III	
Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym	39
1. Pojęcie ogólnego postępowania administracyjnego	39

2. Przedmiotowy zakres zastosowania ustawy o ochronie danych osobowych.....	41
3. Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	60
4. Zakres czynności ogólnego postępowania administracyjnego regulowanych przez ustawę o ochronie danych osobowych – pojęcie przetwarzania danych osobowych.....	64

Rozdział IV

Kategorie danych osobowych przetwarzanych w ogólnym

postępowaniu administracyjnym	68
1. Pojęcie danych osobowych	68
2. Kategorie danych osobowych	82
3. Kategoryzacja danych osobowych przetwarzanych w administracyjnym postępowaniu ogólnym w oparciu o przepisy k.p.a.	85
3.1. Dane osobowe stron postępowania.....	85
3.2. Dane osobowe podmiotów na prawach strony.....	91
3.3. Dane osobowe uczestników postępowania	93
3.4. Dane osobowe znajdujące się w materiale dowodowym postępowania	94
4. Kategoryzacja danych osobowych przetwarzanych w administracyjnym postępowaniu ogólnym w oparciu o przepisy o ochronie danych osobowych.....	95

Rozdział V

Podmioty postępowania administracyjnego i ich status

w przepisach o ochronie danych osobowych	97
1. Podmioty przetwarzające dane osobowe	97
1.1. Administrator danych osobowych	98
1.2. Administrator danych osobowych ze sfery prawa publicznego	102
1.3. Podmiot przetwarzający dane osobowe na zlecenie	109
1.4. Powierzenie danych osobowych do przetwarzania przez podmioty ze sfery prawa publicznego	113
2. Status podmiotów postępowania administracyjnego jako podmiotów przetwarzających dane osobowe	116

2.1.	Organ prowadzący postępowanie	116
2.2.	Strona postępowania	125
2.3.	Podmioty na prawach strony	127
2.4.	Organ administracji publicznej jako organ współdziałający w procesie wydawania decyzji	128
2.4.1.	Zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ	128
2.4.2.	Udzielenie pomocy prawnej	130

Rozdział VI

Podstawa prawa i zakres przetwarzania danych osobowych

w ogólnym postępowaniu administracyjnym..... 133

1.	Podstawy prawne przetwarzania danych osobowych – zagadnienia ogólne	133
2.	Zasada autonomii informacyjnej jednostki.....	140
3.	Podstawa prawna przetwarzania danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	147
4.	Cel przetwarzania danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym	157
5.	Zakres przetwarzania danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym	160

Rozdział VII

Zbieranie danych osobowych w ogólnym postępowaniu

administracyjnym 164

1.	Zbieranie danych osobowych jako szczególna postać przetwarzania danych osobowych.....	164
2.	Zbieranie danych osobowych w administracyjnym postępowaniu ogólnym.....	169
3.	Obowiązki związane ze zbieraniem danych osobowych	172
4.	Obowiązki związane ze zbieraniem danych osobowych w postępowaniu administracyjnym.....	179

Rozdział VIII

Udostępnianie danych osobowych w ogólnym postępowaniu

administracyjnym 187

1.	Pojęcie udostępniania danych osobowych	187
2.	Udostępnianie danych w ustawie o ochronie danych osobowych	189

3.	Podstawy prawne udostępniania danych osobowych w celu włączenia do zbioru danych	195
4.	Udostępnianie danych osobowych w celu włączenia do zbioru danych przez administratorów ze sfery prawa publicznego	201
5.	Udostępnianie danych osobowych w celu innym, niż włączenie do zbioru danych.....	202
5.1.	Udostępnianie danych podmiotom uprawnionym do ich otrzymania na podstawie przepisów prawa	203
5.2.	Udostępnianie danych podmiotom nieuprawnionym do ich otrzymania na podstawie przepisów prawa	212
6.	Udostępnianie danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	215
6.1.	Udostępnianie danych osobowych zebranych w ramach postępowania.....	216
6.2.	Udostępnianie danych osobowych zebranych w ramach postępowania na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej	220
6.3.	Udostępnianie danych osobowych na potrzeby prowadzonego postępowania	226
7.	Zagadnienia proceduralne udostępniania danych osobowych	227
7.1.	Procedura udostępniania danych osobowych w ustawie o ochronie danych osobowych.....	227
7.2.	Procedura udostępniania danych osobowych w przepisach szczególnych.....	229

Rozdział IX

Szczególne obowiązki spoczywające na organie prowadzącym

postępowanie w związku z przetwarzaniem danych osobowych

1.	Prawo kontroli przetwarzania danych osobowych	231
1.1.	Realizacja prawa kontroli przetwarzania danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym ...	233
1.1.1.	Prawo dostępu do danych.....	236
1.1.2.	Żądania w zakresie poprawności, kompletności i legalności przetwarzania danych osobowych	240
1.1.3.	Żądania zaprzestania przetwarzania danych oraz sprzeciw wobec przetwarzania danych.....	243

1.1.4. Żądanie ponownego rozpatrzenia sprawy rozstrzygniętej z naruszeniem zakazu automatyzacji decyzji indywidualnych.....	244
2. Obowiązek rejestracyjny	247
3. Obowiązek rejestracyjny a przetwarzanie danych osobowych w toku ogólnego postępowania administracyjnego	254
4. Obowiązek zabezpieczenia danych osobowych	262
5. Obowiązek zabezpieczenia danych osobowych przetwarzanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym	266

Rozdział X

Zasady ochrony danych osobowych w postępowaniu administracyjnym toczącym się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej	269
1. Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym.....	269
2. Zasady przetwarzania danych osobowych w komunikacji elektronicznej i ich zastosowanie w postępowaniu administracyjnym.....	277
2.1. Zastosowanie przepisów ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	281
2.2. Szczególne zasady przetwarzania danych osobowych w postępowaniu administracyjnym toczącym się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej	285
2.2.1. Szczególne kategorie danych osobowych związane z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej	285
2.2.2. Wykonanie obowiązku informacyjnego	289
2.2.3. Powierzenie danych osobowych do przetwarzania	291
Zakończenie	295
Bibliografia.....	299
Wykaz orzecznictwa	313

Wykaz skrótów

Akty prawne

- | | |
|------------|--|
| k.c. | – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) |
| k.p.a. | – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) |
| p.p.s.a. | – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) |
| u.d.i.p. | – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) |
| u.e.l.d.o. | – ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.) |
| u.k.r.k. | – ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 292) |
| u.o.d.o. | – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) |
| u.p.e. | – ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.) |

- | | |
|------------|--|
| u.s.d.g. | – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.) |
| u.s.g. | – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) |
| u.s.p. | – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) |
| u.s.w. | – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) |
| u.ś.u.d.e. | – ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.) |
| u.u.i.s. | – ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.) |

Inne skróty

- | | |
|-------|--|
| ETS | – Europejski Trybunał Sprawiedliwości |
| GIODO | – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych |
| NSA | – Naczelny Sąd Administracyjny |
| SN | – Sąd Najwyższy |
| TWE | – Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską |
| WSA | – Wojewódzki Sąd Administracyjny |

Czasopisma

- | | |
|----------|--|
| AUMCS | – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska |
| AUW | – Acta Universitatis Wratislaviensis |
| EPS | – Europejski Przegląd Sądowy |
| KPP | – Kwartalnik Prawa Prywatnego |
| M. Praw. | – Monitor Prawniczy |
| ONSA | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |

OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiM	– Prawo i Medycyna
PiP	– Państwo i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
PiZS	– Prawa i Zabezpieczenie Społeczne
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Pol.	– Przegląd Policyjny
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzeczposp.	– Rzeczpospolita
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Wstęp

Nie sposób wyobrazić sobie jakiegokolwiek urzędu czy organu administracji, który nie przetwarzałby danych osobowych. Bez ograniczenia autonomii informacyjnej jednostki nie byłoby możliwe funkcjonowanie aparatu państwowego. Choć niejednokrotnie jednostka nie ma żadnego wpływu na to, czy i jakie dane jej dotyczące są przetwarzane przez organy administracji, może jednak czuwać nad tym, aby dane zbierane przez organ władzy publicznej były merytorycznie poprawne i adekwatne do celu, dla którego zostały zebrane¹.

Wychodząc z powyższego założenia, niniejsza praca stawia sobie za cel dokonanie szczegółowej analizy zasad ochrony danych osobowych przetwarzanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zasady te, zawarte w ustawie o ochronie danych osobowych, nakładają na organy administracji publicznej szereg obowiązków, które będą przedmiotem rozważań w dalszej części pracy. Za względu na postępującą informatyzację urzędów administracji publicznej, a także rozwój środków komunikacji elektronicznej, niosące ze sobą nowe, niespotykane dotychczas zagrożenia dla bezpieczeństwa danych osobowych i prywatności osób, których dane dotyczą, osobny rozdział pracy poświęcony został zasadom ochrony danych osobowych w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

Praca oparta jest co do zasady na metodzie dogmatycznej, rozumianej jako działalność zmierzająca do ustalenia treści norm prawnych i zbadania ich związków, ujmowania ich w pewną całość, w celu wydobycia pewnych idei przewodnich czy zasad, które mogą ułatwić stosowanie prawa².

¹ Sprawozdanie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych za rok 1999, s. 12.

² M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 31.

Sięgnięcie do tej właśnie metody pozwala bowiem na ustalenie treści obowiązków związanych z przetwarzaniem danych osobowych, które ciążyą na organach administracji publicznej prowadzących ogólne postępowanie administracyjne. Jako że polskie rozwiązania z zakresu ochrony danych osobowych wywodzą się w całości z rozwiązań europejskich, uwzględniona została również treść właściwych przepisów prawa wspólnotowego. W pracy wykorzystano elementy metody prawnoporównawczej, jako że zasady ochrony danych osobowych zostały ujednolicone w ramach państw Unii Europejskiej, co umożliwia odniesienie rozwiązań polskich do rozwiązań obecnych w porządkach prawnych innych krajów europejskich. Nierzadko metoda prawnoporównawcza stosowana w odniesieniu do przepisów wywodzących się z prawa wtórnego Unii Europejskiej służyć może również ustaleniu, czy implementacja przepisów dokonana przez ustawodawcę polskiego dokonana została w sposób prawidłowy. Istotnym elementem pracy jest także analiza orzecznictwa sądowego, w tym zapadłego na gruncie przepisów prawa Unii Europejskiej, jak i przepisów państw – członków Wspólnoty.

Praca podzielona została na rozdziały, w których omówione zostały zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów o ochronie danych osobowych do podmiotów prowadzących postępowanie administracyjne, status tychże podmiotów z punktu widzenia zasady ochrony danych osobowych oraz obowiązki związane z przetwarzaniem danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Konstrukcja poszczególnych rozdziałów pracy opiera się natomiast na analizie typowych czynności przetwarzania danych osobowych z punktu widzenia przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne.

Rozdział I

Publicznoprawna ochrona danych osobowych – geneza i założenia

Rozwój prawa człowieka do ochrony jego danych osobowych został zapoczątkowany u progu ery informatycznej¹. Wraz z wdrożeniem cyfrowych technik przetwarzania danych, dane osobowe stały się bowiem łatwiejsze do zbierania, przechowywania i przetwarzania². Stąd pozostawienie skomputeryzowanych baz danych zawierających dane o osobie, poza jakąkolwiek regulacją prawną, może sprzyjać niedozwolonemu ingerowaniu w szeroko rozumianą wolność osobistą jednostki i jej prywatność³. Z tego względu, ochrona danych osobowych wyłącznie jako elementu prawa do prywatności⁴ i na podstawie przepisów prawa prywatnego stała się niewystarczająca⁵. Prócz nieporównywalnie większych zagrożeń związanych ze skalą i możliwościami automatyzacji czynności dokonywanych na danych osobowych⁶, za objęciem danych osobowych ochroną prawa publicznego przemawiała dodatkowo specyfika ochrony danych osobowych na podstawie przepisów prawa prywatnego. Cywilnoprawna ochrona danych

¹ M.-T. Tinnenfeld, *Ochrona danych – kamień węgielny budowy Europy* (w:) *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 35.

² Por. C.J. Bennett, *Regulating privacy. Data protection and public policy in Europe and United States*, Londyn 1992, s. 7.

³ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2004, s. 51.

⁴ Na temat prawa do prywatności w ujęciu prywatnoprawnym por. szerzej A. Kopff, *Koncepcja prawa do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, St. Cyw. 1972, t. XX; A. Kopff, *Ochrona życia prywatnego jednostki w świetle doktryny i orzecznictwa*, ZNUJ Prace Prawnicze 1982, z. 100; Z. Melnik, *Prawo do prywatności (wybrane zagadnienia)*, RPEiS 1996, nr 2; B. Kordasiewicz, *Cywilnoprawna ochrona prawa do prywatności*, KPP 2000, z. 1.

⁵ G. Sibiga, *Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych*, Warszawa 2003, s. 15.

⁶ Por. A. Mednis, *Prawna ochrona danych osobowych*, Warszawa 1995, s. 18.

osobowych w ramach ochrony prawa do prywatności możliwa jest bowiem dopiero po stwierdzeniu, że istnieje konkretne zagrożenie dla prywatności. Ochrona sądowa okazywała się więc często spóźniona w stosunku do naruszeń, a więc nie mogłaby tym naruszeniom przeciwdziałać⁷.

Celem publicznoprawnej ochrony danych osobowych jest zagwarantowanie podejmowania decyzji w sferze informacji przez jednostkę, której te informacje dotyczą, a zarazem zapewnienie realizacji prawnie chronionego prawa jednostki do prywatności i intymności⁸. Ochrona danych osobowych stawia więc sobie za cel wzmocnienie autonomii jednostki w realizacji przysługujących jej praw, w szczególności prawa do prywatności, za pomocą procedur o charakterze organizacyjnym i za pomocą środków technicznych⁹. Jednocześnie uwzględnić należy niewątpliwy konflikt¹⁰ chronionych przez prawo wartości, do jakiego dochodzi na styku prawa jednostki do ochrony informacji o niej samej oraz przysługującej każdemu wolności gromadzenia i przetwarzania informacji¹¹.

Chociaż dyskusja dotycząca zagrożeń związanych z gromadzeniem danych osobowych bez odpowiednich rozwiązań prawnych rozpoczęła się pod koniec lat 50. XX w. w Stanach Zjednoczonych¹², w skali międzynarodowej, za pierwszy akt prawny z dziedziny ochrony danych uznaje się w nauce prawa Konwencję nr 108 Rady Europy z dnia 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25)¹³. Postanowienia Konwencji oddziałują jednak jedynie w sferze publicznoprawnej, nie wywołują natomiast żadnych skutków prawnych bezpośrednio po stronie obywateli państw, które ją ratyfikowały¹⁴.

⁷ G. Szpor, *Publicznoprawna ochrona danych osobowych*, PUG 1999, nr 12, s. 2; analogicznie A. Mednis, *Ochrona danych osobowych w konwencji Rady Europy i dyrektywie Unii Europejskiej*, PiP 1997, z. 6, s. 30 – autor wskazuje na konieczność uchwalenia przepisów o charakterze prewencyjnym, zapobiegawczym, których celem byłoby niedopuszczenie do naruszania prawa do prywatności.

⁸ M.-T. Tinnenfeld, *Ochrona danych...*, s. 35.

⁹ Tamże, s. 39.

¹⁰ Na istnienie tego konfliktu *expressis verbis* wskazano w preambule do Konwencji nr 108 – preambuła zawiera bowiem stwierdzenie, iż Konwencja została ustanowiona, „uznając konieczność pogodzenia podstawowych wartości poszanowania prywatności ze swobodnym obiegiem informacji między narodami”.

¹¹ G. Sibiga, *Postępowanie...*, s. 16.

¹² Por. A. Sakowicz, *Prawnokarne gwarancje prywatności*, Kraków 2006, s. 359.

¹³ Konwencja weszła w życie z dniem 1 października 1985 r., po ratyfikowaniu jej postanowień przez 5 państw. Polska ratyfikowała Konwencję z dniem 24 kwietnia 2002 r., a w stosunku do Polski Konwencja weszła w życie z dniem 1 września 2002 r.

¹⁴ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, s. 71; jak podnosi się w nauce prawa, konwencja wiąże państwa, które są jej stronami – por. A. Mednis, *Ochrona danych osobowych...*, s. 31.

Zgodnie z art. 1 Konwencji, jej celem jest zapewnienie na obszarze państw członkowskich Rady Europy każdemu, niezależnie od jego obywatelstwa i miejsca zamieszkania, ochrony jego praw i wolności, a w szczególności prawa do poszanowania sfery osobistej, w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych. Analogicznie, zagadnienie ochrony osób fizycznych w związku z automatycznym przetwarzaniem ich danych osobowych jest zasadniczą tematyką, której dotyczą postanowienia Konwencji – Konwencja, dążąc do wzmocnienia prawnej ochrony jednostek wobec automatycznego przetwarzania ich danych osobowych ze względu na stale rosnące wykorzystanie informatyki do celów administracji i zarządzania, dostrzega również możliwość podejmowania części decyzji dotyczących jednostek na podstawie informacji zawartych w różnego rodzaju kartotekach, co wpływa na mniejszą rolę bezpośrednich kontaktów z zainteresowanymi osobami w procesie decyzyjnym¹⁵. Konsekwencję takiego ujęcia celów Konwencji stanowi określenie jej zakresu zastosowania – art. 3 ust. 1 Konwencji nakłada na państwa-strony obowiązek jej stosowania do kartotek i automatycznego przetwarzania danych osobowych¹⁶.

Z punktu widzenia ochrony praw osób, których dane dotyczą, najistotniejsze znaczenie ma wyrażona w art. 4 Konwencji zasada minimum ochrony danych osobowych – każdy z krajów będących stroną Konwencji zobowiązuje się, aby przed wejściem w życie Konwencji na swoim obszarze wprowadzić do prawa wewnętrznego przepisy konieczne dla realizacji zasad ochrony danych osobowych, o których mowa w rozdziale II Konwencji¹⁷. Są to:

- a) zasada adekwatności danych oraz zasada związania celem zbierania danych,
- b) obowiązek odpowiedniego zabezpieczenia danych,
- c) obowiązek respektowania uprawnień informacyjnych osób, których dane dotyczą¹⁸.

Ustawodawstwo wewnętrzne państw-stron Konwencji uchwalone po przyjęciu samej Konwencji okazało się w praktyce bardzo zróżnicowane¹⁹.

¹⁵ A. Mednis, *Ochrona danych osobowych...*, s. 32.

¹⁶ Tamże, s. 33–34; autor podnosi, że przedmiotem regulacji Konwencji jest również przetwarzanie takich informacji osobowych, które nie następuje w zbiorach danych, lecz jest przedmiotem przetwarzania zautomatyzowanego.

¹⁷ Z tego właśnie względu ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji nr 108 mogła nastąpić dopiero po wejściu w życie ustawy o ochronie danych osobowych.

¹⁸ Por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, s. 73–75.

¹⁹ A. Mednis, *Ochrona danych osobowych...*, s. 32; pierwsza na świecie ustawa o ochronie danych osobowych uchwalona została w 1970 r. przez parlament krajowy kraju związkowego Hesji, nato-

Stąd w ramach instytucji Unii Europejskiej prowadzone były od 1990 r. prace mające na celu opracowanie projektu dyrektywy dotyczącej ochrony danych osobowych. Ich rezultatem stało się przyjęcie dyrektywy 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tychże danych²⁰. Dyrektywa jako akt prawa wtórnego Unii Europejskiej wiąże – podobnie jak Konwencja 108 Rady Europy – państwa członkowskie Unii w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty²¹, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków stosowanych w tym celu²².

Zasadniczy zręb systemu ochrony danych osobowych określonego w przepisach dyrektywy wynika z rozdziału II sekcji I, w którym określone zostały podstawowe zasady przetwarzania danych osobowych. W nauce prawa za najważniejszą z tych zasad uznaje się wymóg rzetelnego i zgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych²³. Pozostałe 7 zasad, uwzględniając pozostałe postanowienia dyrektywy, to:

- 1) zasada celowości przetwarzania danych,
- 2) zasada adekwatności przetwarzania danych,
- 3) zasada poprawności merytorycznej danych,
- 4) zasada ograniczenia czasowego przetwarzania danych,
- 5) zasada poszanowania praw osób fizycznych przy przetwarzaniu ich danych osobowych,
- 6) zasada stosowania odpowiednich środków zabezpieczenia danych,
- 7) zakaz przekazywania danych poza teren Europejskiego Obszaru Gospodarczego poza przypadkami wskazanymi w dyrektywie²⁴.

W nauce prawa podkreśla się, że wprowadzenie jednolitej ochrony danych osobowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest

miał pierwszą ustawą na szczeblu krajowym była ustawa szwedzka z 1973 r.

²⁰ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych, Dz. Urz. L 281 z dnia 23 listopada 1995 r.

²¹ W nauce prawa zwrócono uwagę, że postanowienia dyrektywy nie mają charakteru „norm tzw. *self-executing*”, ponieważ są skierowane do państw i zostały sformułowane w postaci obowiązków dla ustawodawcy wewnętrznego (por. A. Mednis, *Ochrona danych osobowych...*, s. 41); pogląd ten nie wydaje się trafny, jako że w orzecznictwie ETS sformułowane zostały pewne warunki, po spełnieniu których można dopuścić bezpośredni skutek dyrektywy – por. na ten temat S. Biernat (w:) *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 275–282.

²² S. Biernat (w:) *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 212.

²³ M. Owen, E. Kiernan Earl, *Data Protection: how did we get here and where are we going?*, Communications Law 2003, Vol. 8, nr 4, s. 315; podobnie P. Carey, *Data Protection*, Oxford 2004, s. 7.

²⁴ M. Owen, E. Kiernan Earl, *Data Protection...*, s. 315.

warunkiem koniecznym zapewnienia swobodnego przepływu towarów, usług i osób pomiędzy krajami Wspólnoty, jako że przepływ ten wiąże się z koniecznym przekazywaniem danych osobowych²⁵. Zadaniem dyrektywy jest zatem próba pogodzenia sygnalizowanych już wyżej, a w przypadku dyrektywy zmodyfikowanych pod kątem funkcjonowania Wspólnot Europejskich, przeciwstawnych wartości związanych z ochroną danych osobowych: prawa do ochrony prywatności oraz konieczności obrotu danymi osobowymi, w szczególności w operacjach gospodarczych²⁶. Należy przy tym podkreślić, że postanowienia dyrektywy nie wyznaczają minimalnego standardu ochrony danych osobowych, lecz służą zarówno ochronie osób fizycznych, jak i zapewnieniu swobodnego przepływu danych osobowych. Dlatego ustawodawca krajowy nie powinien odstępować od postanowień dyrektywy, jeżeli ona sama nie dopuszcza takich odstępstw²⁷.

W polskim systemie prawnym, ochrona danych osobowych wywodzi się z przepisów Konstytucji – w art. 47 Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Natomiast w art. 51 zawarte zostały bezpośrednie gwarancje ochrony danych osobowych²⁸. Należy wśród nich wymienić:

- a) prawo do samodzielnego decydowania każdej osoby o ujawnianiu dotyczących jej informacji,
- b) prawo każdej osoby do sprawowania kontroli nad informacjami na swój temat, gwarantowane prawem dostępu do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych,
- c) prawo do weryfikowania lub żądania usunięcia danych osobowych²⁹.

²⁵ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, s. 91; por. także pkt 3 preambuły do dyrektywy 95/46/WE.

²⁶ Por. A. Ogonowska, *Dostęp do informacji w Unii Europejskiej* (w:) *Informacja Unii Europejskiej. Informacja drukowana, elektroniczna, audiowizualna, videotex i telewizja satelitarna*, red. M. Grabowska, Warszawa 1998, s. 31; por. także A. Mednis, *Akt prawny wielkiej wagi*, Rzeczpospolita, 9 marca 1998 r. – autor podnosi, że już sam tytuł dyrektywy jest istotny z punktu widzenia dążenia prawodawcy wspólnotowego do wyważenia ochrony prywatności jednostki z jednej strony, a uzasadnionego interesu podmiotów wykorzystujących dane osobowe z drugiej strony.

²⁷ A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa 2004, s. 15.

²⁸ G. Sibiga, *Postępowanie...*, s. 22.

²⁹ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, s. 120–122.

Konstytucja formułuje również wyraźne ograniczenie skierowane pod adresem władz publicznych, a dotyczące pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach wyłącznie w takim zakresie, jaki jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym.

W art. 51 ust. 5 Konstytucji RP zawarta została zapowiedź uchwalenia ustawy regulującej „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji”. Jak powszechnie przyjmuje się w nauce prawa³⁰, wykonaniem tej zapowiedzi stało się uchwalenie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.). Ustawa przyjęta została również w wykonaniu zobowiązania zapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem wspólnotowym, stosownie do treści art. 68 Układu Europejskiego z dnia 16 grudnia 1991 r. ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm.). W brzmieniu, jakie ustawa otrzymała w chwili swojego uchwalenia, nie można było jednak mówić o jej zgodności z dyrektywą 95/46/WE, a co za tym idzie, ustawa w pierwotnym brzmieniu nie mogła zostać uznana za implementację dyrektywy. Z tego względu konieczne stały się jej dwie istotne nowelizacje, dokonane w 2001 i 2004 r.

Ustawa, inaczej niż niektóre ustawy państw członkowskich Unii Europejskiej, nie recypowała modelu regulacji zawartego w dyrektywie, a więc nie formułowała *explicite* podstawowych zasad przetwarzania danych osobowych³¹. Zamiast tego, w przepisach ustawy unormowane zostały trzy rodzaje spraw³²:

- a) zasady i tryb postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych,
- b) prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych oraz sposób wykonywania tych uprawnień,
- c) zakres działania oraz zasady organizacji i funkcjonowania organu do spraw ochrony danych osobowych, jakim jest Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych³³.

³⁰ Por. A. Mednis, *Ochrona prawna danych osobowych a zagrożenia prywatności – rozwiązania polskie* (w: *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 168; B. Kurzepa, *Przestępstwa z ustawy o ochronie danych osobowych*, Prok. i Pr. 1999, nr 6, s. 45.

³¹ W nauce prawa wskazuje się natomiast, że art. 26 u.o.d.o. „odpowiada” art. 6 dyrektywy 95/46/WE – por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, s. 548.

³² G. Sibiga, *Postępowanie...*, s. 26–27.

³³ Por. A. Szewc, *Z problematyki ochrony danych osobowych*, cz. 1, Radca Prawny 1999, nr 3, s. 20; pozycję ustrojową i zadania Generalnego Inspektora omawia M. Sakowska, *Pozycja ustrojowa i zadania*

Na przepisy o ochronie danych osobowych *sensu stricto*³⁴ składają się, oprócz ustawy o ochronie danych osobowych, także wydane na jej podstawie i w celu wykonania jej przepisów rozporządzenia wykonawcze:

- a) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie nadania statutu Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. Nr 203, poz. 1494),
- b) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024),
- c) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. Nr 229, poz. 1536),
- d) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie wzorów imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej inspektora Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. Nr 94, poz. 923).

Można również wyróżnić przepisy o ochronie danych osobowych *sensu largo*, na które składają się inne, rozproszone w wielu ustawach, przepisy prawa materialnego i procesowego dotyczące przetwarzania i ochrony danych osobowych³⁵. Zgadzając się co do zasady, że stosunek tychże przepisów do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych będzie wyznaczany zasadą *lex specialis derogat legi generali*³⁶, należy jednakże podkreślić, iż zawsze wtedy, gdy przepis odrębnej ustawy odnoszący się do przetwarzania danych osobowych będzie przewidywał dalej idącą ochronę, niżby to wynikało z przepisów ustawy, powstanie normatywny, bo wynikający z art. 5 u.o.d.o., obowiązek zastosowania przepisu ustawy szczególnej³⁷.

nia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prz. Sejm. 2006, nr 2.

³⁴ G. Sibiga, *Postępowanie...*, s. 26.

³⁵ G. Sibiga, *Postępowanie...*, s. 27.

³⁶ Tamże, s. 27.

³⁷ Por. A. Drozd, *Ustawa...*, s. 33.

Rozdział II

Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do organów administracji rządowej i samorządowej

1. Prawo europejskie

Akty prawne rangi międzynarodowej odnoszące się do ochrony danych osobowych znajdują zastosowanie do przetwarzania danych osobowych zarówno w sektorze prywatnym, jak i w sektorze publicznym¹. W szczególności, już samo pojęcie administratora danych osobowych definiowane w art. 2 pkt d dyrektywy 95/46/WE obejmuje także podmioty ze sfery prawa publicznego – w definicji wyraźnie wymieniono „urzędy publiczne, agendy lub inne organy”². Co więcej, także pojęcia podmiotu przetwarzającego dane osobowe na zlecenie, podmiotu trzeciego, a także odbiorcy danych zdefiniowane zostały z wykorzystaniem tego samego zwrotu, tak więc zakres tychże pojęć obejmuje także podmioty należące do szeroko pojmowanego sektora publicznego.

Stanowisko to potwierdzone zostało przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Rechnungshof*³, w którym Trybunał przyjął, że zastosowanie przepisów dyrektywy 95/46/WE nie może zo-

¹ Por. Lee A. Bygrave, *Data Protection Law. Approaching Its Rationale, Logic and Limits*, Haga–Londyn–Nowy Jork 2002, s. 53.

² Cytat za: J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, s. 864. Oficjalny tekst dyrektywy w języku angielskim posługuje się zwrotem *public authority, agency or any other body*.

³ Wyrok ETS z dnia 20 maja 2003 r. w sprawie C-465/00 *Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG oraz Christa Neukomm* (C-138/01) i *Joseph Lauerermann* (C-139/01) v. *Österreichischer Rundfunk*, Zbiór Orzeczeń ETS 2003, nr 5B, s. 4989.

stać w konkretnej sprawie uzależnione od tego, czy stan faktyczny, leżący u podstaw stosowania dyrektywy, pozostaje w związku z którąkolwiek z podstawowych swobód gwarantowanych przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską⁴, w szczególności ze swobodą przepływu osób pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że postanowienia dyrektywy znajdują pełne zastosowanie do przetwarzania danych osobowych przez organy administracji państw członkowskich Unii Europejskiej⁵.

W ramach samej Unii Europejskiej, organy Unii zobowiązane są dodatkowo do przestrzegania postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 45/2001 z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz. U. UE L 8 z dnia 12 stycznia 2001 r., s. 1). Rozporządzenie stanowi wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 286 TWE, a jednocześnie nie wywiera wpływu na prawa i obowiązki państw członkowskich Unii Europejskiej wynikające z dyrektywy 95/46/WE⁶.

Zakresem przedmiotowym rozporządzenia nr 45/2001 objęte są wszystkie instytucje i organy wspólnotowe, pod warunkiem że przetwarzają dane osobowe podczas wykonywania czynności całkowicie lub częściowo podlegających prawu wspólnotowemu (art. 3 ust. 1 rozporządzenia)⁷. Poszczególne obowiązki dotyczące ochrony danych osobowych adresowane są więc do poszczególnych organów Wspólnoty.

W odróżnieniu od rozporządzeń, dyrektywy stanowią instrument harmonizacji prawa państw członkowskich Unii⁸. Zasada ta wynika z art. 249 TWE, ustanawiającego zasadę związania państw członkowskich

⁴ Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zawarty w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r.

⁵ P.J. Hustinx, *Data Protection and Security in European Union*, referat wygłoszony w trakcie 14 Forum Ochrony Danych Osobowych, Wiesbaden, 23 czerwca 2005 r., s. 3.

⁶ Por. pkt 18 preambuły rozporządzenia, zgodnie z którym: "Niniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na prawa i obowiązki Państw Członkowskich wynikające z dyrektyw 95/46/WE i 97/66/WE. Nie są przewidziane zmiany istniejących procedur i praktyk wprowadzonych w życie przez Państwa Członkowskie w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, zapobiegania niepokojom lub zapobiegania, wykrywania, dochodzeń i ścigania przestępstw karnych zgodnie z Protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnoty Europejskiej i prawem międzynarodowym".

⁷ Rozporządzenie określane bywa jako implementacja postanowień dyrektywy 95/46/WE na poziomie organów wspólnotowych; por. P.J. Hustinx, *Data protection in the European Union*, P&L 2005, s. 63.

⁸ S. Biernat (w:) *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 213.

przez dyrektywy w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty. Tak więc zarówno na poziomie samej Wspólnoty i poszczególnych jej organów, jak i w odniesieniu do państw członkowskich, za obowiązującą należy uznać zasadę stosowania wspólnotowych zasad ochrony danych osobowych przez podmioty należące do sfery prawa publicznego.

2. Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do organów administracji publicznej

Ustawa o ochronie danych osobowych z założenia swoich twórców ma charakter kompleksowy w tym sensie, że reguluje przetwarzanie danych osobowych zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym⁹. Analogicznie do rozwiązań przyjętych na gruncie prawa Unii Europejskiej, wprowadzono więc w art. 3 ust. 1 u.o.d.o. rozróżnienie na administratorów danych należących do sfery prawa publicznego i prawa prywatnego. Rozwiązanie takie, polegające na wyraźnym wyodrębnieniu dwóch grup administratorów danych osobowych i stanowiące refleks zasady, o której mowa w art. 2 pkt d dyrektywy 95/46/WE, stosowane jest także w ustawodawstwach krajowych innych państw członkowskich Unii Europejskiej, które implementowały dyrektywę 95/46¹⁰. Natomiast z rozwiązaniem dalej idącym mamy do czynienia w przepisach niemieckiej federalnej ustawy o ochronie danych osobowych¹¹. W ustawie, w ślad za wyodrębnieniem dwóch grup administratorów danych osobowych, tj. administratorów należących do sfery prawa publicznego i prywatnego (§ 1 ust. 2), w sposób odrębny uregulowano zasady przetwarzania danych osobowych przez administratorów należących do każdej z tych grup¹².

⁹ B. Banaszak, K. Wygoda, *Regulacja prawna ochrony danych osobowych w Polsce w świetle ustawy z 29 sierpnia 1997 r. i standardów europejskich* (w:) *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 55; J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, s. 127.

¹⁰ I tak np. rozwiązanie analogiczne do art. 3 ust. 1 u.o.d.o. przyjęte zostało w art. 3 ust. 1 czeskiej ustawy o ochronie danych osobowych (ustawa z dnia 4 kwietnia 2000 r. o ochronie danych osobowych i o zmianie niektórych innych ustaw). Natomiast austriacka federalna ustawa o ochronie danych osobowych w § 5 wyodrębnia i definiuje administratorów danych osobowych z sektora publicznego, do których znajdują zastosowanie jej przepisy.

¹¹ Federalna ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ochronie danych osobowych, *Bundesdatenschutzgesetz*, opubl. BGBl. I S. 2954, z późn. zm.

¹² W przepisach wspólnych dla obydwu grup administratorów danych (§ 1–11), prócz definicji legalnych i zakresu stosowania ustawy, uregulowano m.in. obowiązek rejestracyjny (§ 4d–4e) oraz zagadnienia związane z zabezpieczeniem zbiorów danych osobowych. Natomiast podstawy praw-

W pierwotnym brzmieniu¹³, art. 3 ust. 1 u.o.d.o. stanowił, że ustawę stosuje się do organów państwowych oraz samorządu terytorialnego, a także do innych państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych oraz podmiotów niepaństwowych realizujących zadania publiczne. W wyniku nowelizacji przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, dokonanej ustawą z dnia 22 stycznia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 33, poz. 285), jej zakres podmiotowy w odniesieniu do podmiotów publicznych określono w ten sposób, że zobowiązane do jej stosowania są organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne. Natomiast podmioty niepaństwowe realizujące zadania publiczne zobowiązane są do stosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych na podstawie art. 3 ust. 2 a.

Pojęcie organów państwa (organów państwowych) w nauce prawa rozumiane jest jako ogół jednostek organizacyjnych państwa mających uprawnienie do wyrażania woli tego państwa, czego wyraz stanowi przyznanie danej jednostce organizacyjnej określonych kompetencji¹⁴. Organy państwa mogą przy tym działać za państwo bezpośrednio (organy administracji państwowej) lub za pośrednictwem samorządu (organy administracji samorządowej)¹⁵. W tym bowiem sensie samorząd terytorialny nie jest bytem samym w sobie, lecz stanowi wyodrębnioną część aparatu państwa¹⁶, a wykonywanie administracji państwowej uznać należy za przedmiot samorządu¹⁷.

W świetle powyższych ustaleń nie jest więc jasne, w jakim celu w art. 3 ust. 1 u.o.d.o. wymienione zostały – jako podmioty stosujące przepisy ustawy – organy państwowe oraz organy samorządu terytorialnego, skoro przez pojęcie organu państwowego rozumieć należy także organy samorządu terytorialnego. Wyjaśnieniem dla powyższego stanu może być przyjęcie, że ustawodawca przez pojęcie organów państwowych rozumie

ne i prawa osób, których dane dotyczą, regulowane są odrębnie dla sektora publicznego (§ 12–21) i prywatnego (§ 27–35).

¹³ Przepis obowiązywał od dnia wejścia w życie u.o.d.o. do dnia 30 kwietnia 2004 r.

¹⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 102.

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 117.

¹⁶ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 48.

¹⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 22.

w istocie organy administracji rządowej¹⁸. W takim przypadku, jedynie dodatkowe powołanie w treści przepisu organów samorządu terytorialnego pozwalałoby na objęcie przepisami ustawy o ochronie danych osobowych zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej.

Treść art. 3 ust. 1 u.o.d.o. w zakresie używanej w tym przepisie terminologii nie odpowiada także obecnie używanej terminologii na określenie organów prowadzących postępowanie administracyjne. Reforma ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej polegająca na przywróceniu samorządu terytorialnego spowodowała bowiem konieczność zastąpienia terminu „organ administracji państwowej” określeniem „organ administracji publicznej”¹⁹. Po nowelizacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r.²⁰ w nauce prawa przyjmuje się, że zakresem pojęcia „organ administracji publicznej” objęte są organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz wszelkie podmioty wyposażone przez ustawę w kompetencje w zakresie administracji²¹. Jak się jednak wydaje, do zakresu podmiotowego ustawy o ochronie danych osobowych należy zaliczyć podmioty należące do wszystkich trzech wskazanych wyżej kategorii.

2.1. Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do organów administracji rządowej

Pojęcie organu administracji rządowej jest obecnie pojęciem rangi konstytucyjnej²², z uwagi na tytuł rozdziału VI Konstytucji RP – „Rada Ministrów i administracja rządowa”. Wśród organów administracji rządowej wyróżnić należy przy tym organy administracji centralnej i organy administracji terenowej.

Kryterium decydującym o zakwalifikowaniu danego organu administracji rządowej do grupy organów centralnych jest zakres właściwości

¹⁸ Na takim stanowisku stoi A. Drozd, *Ustawa...*, s. 23. Dalej jednakże autor w sposób zamieny stosuje pojęcie „organów państwa” i „organów administracji rządowej”, co nie wydaje się za bieżym prawidłowym.

¹⁹ Szerzej na ten temat por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej...*, s. 11–22.

²⁰ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126).

²¹ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 18; 103; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (w:) *Prawo administracyjne...*, s. 103.

²² W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej...*, s. 47.

miejskowej danego organu. Otóż organy administracji centralnej, w przeciwieństwie do organów administracji terenowej, powołane zostały do realizacji zadań administracji publicznej w ramach ich właściwości obejmującej skalę całego państwa²³. W doktrynie prawa przyjęto się wyróżniać wśród organów administracji centralnej dwa ich rodzaje: organy naczelne oraz pozostałe organy centralne, najczęściej określane jako organy (urzędy) centralne²⁴. Do kategorii organów naczelnych zaliczyć należy w pierwszej kolejności Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, będącego samodzielnym organem administracji rządowej, oraz poszczególnych ministrów²⁵. Funkcję organów naczelnych pełnią także komitety, których przewodniczący wchodzi w skład Rady Ministrów i zajmują pozycję równorzędną pozycji ministra kierującego działem administracji rządowej²⁶. Obecnie obowiązujące ustawy powołują do życia dwa tego rodzaju komitety: Komitet Badań Naukowych²⁷ oraz Komitet Integracji Europejskiej²⁸.

W przypadku zadań, które wymagają szczególnej koncentracji uwagi administracji na określonym odcinku życia społecznego bądź które stanowią grupę spraw wyraźnie od innych wyodrębnioną, stosuje się rozwiązanie polegające na powołaniu centralnego organu administracji, podległego najczęściej ministrowi lub Prezesowi Rady Ministrów²⁹. Organy te posiadają pozycję prawną samodzielnych organów administracji, wyposażonych we własne, prawem przypisane kompetencje³⁰.

Ze względu na z reguły jasno wyrażoną w odpowiednich przepisach prawa materialnego podległość danego organu, to właśnie kryterium stanowić może najbardziej uchwytne kryterium klasyfikacji centralnych organów administracji³¹. W oparciu o nie można wyróżnić: organy podległe Radzie Ministrów (np. Kolegium do Spraw Służb Spe-

²³ J. Jagielski (w:) *Prawo administracyjne...*, s. 139.

²⁴ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 185; w zakresie uzasadnienia utrzymywania w dalszym ciągu tego podziału, mimo braku jego odpowiednika w przepisach obowiązującej Konstytucji, por. J. Jagielski (w:) *Prawo administracyjne...*, s. 140–141, oraz powołana tam literatura.

²⁵ Na temat procedury powoływania Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów – por. A. Kulig (w:) *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 241 i n.

²⁶ J. Jagielski (w:) *Prawo administracyjne...*, s. 178–179.

²⁷ Utworzony ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 33, poz. 389 z późn. zm.).

²⁸ Utworzony ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494 z późn. zm.).

²⁹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 106.

³⁰ J. Jagielski (w:) *Prawo administracyjne...*, s. 183.

³¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 186.

cyjnych³²), organy podległe Prezesowi Rady Ministrów (np. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej³³) oraz organy podległe poszczególnym ministrom (np. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego³⁴).

Zamieszczanie w tym miejscu kompletnego wykazu centralnych organów administracji byłoby niecelowe, z uwagi na ich znaczną liczbę w systemie prawa³⁵. Z punktu widzenia celu niniejszej pracy istotne jest bowiem, że – podobnie jak wskazane wyżej naczelne organy administracji rządowej – mieszczą się one w zakresie podmiotowym przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

O ile pozycja prawna Prezydenta, także sama jego kwalifikacja jako organu władzy wykonawczej, budzi w nauce prawa wątpliwości³⁶, o tyle nie budzi wątpliwości, że – niezależnie od dokonanej kwalifikacji – do organu tego znajdują zastosowanie przepisy ustawy o ochronie danych osobowych³⁷.

System organów administracji rządowej w terenie stanowią: wojewoda, kierownicy zespoleń służb, inspekcji i straży oraz organy administracji niezespoleone³⁸.

Wojewoda jako przedstawiciel rządu w terenie jest organem rządowej administracji terenowej – pełni funkcję zwierzchnika administracji zespoleonej, jest organem nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a.³⁹

Dla określenia statusu prawnego organów rządowej administracji terenowej zespoleonej zasadniczego znaczenia nabiera zasada zespoleenia

³² Kolegium do Spraw Służb Specjalnych utworzone zostało na podstawie art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.); szczegółowy tryb i zasady funkcjonowania Kolegium określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz. U. Nr 103, poz. 929).

³³ Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych, powołanym na podstawie art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).

³⁴ Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest organem administracji architektoniczno-budowlanej, wykonującym zadania określone w art. 80 i n. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).

³⁵ Por. szczegółowy i kompletny wykaz centralnych organów administracji rządowej zamieszczony I. Lipowicz (w:) *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 225–229.

³⁶ Por. na ten temat: J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 171–172; J. Jagielski (w:) *Prawo administracyjne...*, s. 142–143; I. Lipowicz (w:) *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, s. 203.

³⁷ Tak A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 18.

³⁸ J. Jagielski (w:) *Prawo administracyjne...*, s. 205.

³⁹ Por. I. Lipowicz (w:) *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, s. 229.

administracyjnego, która na terenie województwa właśnie jest szczególnie rozwinięta⁴⁰. W myśl tej zasady, wyrażonej w art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.), zespolenie służb, inspekcji i straży w administracji rządowej w województwie następuje z zasady w jednym urzędzie. Wojewoda ma przy tym prawo wglądu w każdą sprawę prowadzoną przez organy administracji na terenie województwa, z zachowaniem przepisów o tajemnicy państwowej i innych ustawowo określonych tajemnicach⁴¹. Należy podkreślić, że kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży – komendanci i inspektorzy wojewódzcy lub inni kierownicy tych jednostek – działają z upoważnienia wojewody lub w imieniu wojewody, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej⁴².

Obok terenowej administracji zespolonej istnieje także duża grupa terenowych organów administracji rządowej niepozostających pod zwierzchnictwem wojewody, a podporządkowanych właściwym ministrom lub organom centralnym⁴³. Organy te mogą być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wypełnianych przez nie zadań lub terytorialnym zasięgiem działania, przekraczającym obszar jednego województwa⁴⁴.

Ustawa o administracji rządowej w województwie zawiera w załączniku zamknięty katalog organów administracji niezespolonej. Przepisy ustawy o ochronie danych osobowych znajdują więc zastosowanie do wszystkich organów administracji wymienionych w załączniku⁴⁵.

⁴⁰ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 195.

⁴¹ Na temat poszczególnych tajemnic por. R. Taradejna, M. Taradejna, *Tajemnica państwowa i inne tajemnice chroniące interesy państwa i obywateli*, Warszawa 1998.

⁴² I. Lipowicz (w:) *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, s. 231.

⁴³ Cz. Martysz (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 189.

⁴⁴ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 199.

⁴⁵ Tytułem przykładu wymienić można następujące organy administracji niezespolonej, do której znajdzie zastosowanie ustawa o ochronie danych osobowych: dowódcy okręgów wojskowych, dyrektorzy izb skarbowych, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych, dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar, dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych, dyrektorzy urzędów morskich, dyrektorzy urzędów statystycznych, dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej, komendanci oddziałów Straży Granicznej, okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego, państwowi inspektorzy sanitarni, powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii.

2.2. Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do organów administracji samorządowej

Pojęcie jednostki samorządu terytorialnego wykazuje ścisły związek z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego w państwie. Polski samorząd terytorialny jest bowiem zorganizowany według struktury tych jednostek⁴⁶.

Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Przepisy konstytucyjne w tym zakresie rozwinęte zostały w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)⁴⁷. Ustawa do organów gminy zalicza w art. 11a radę gminy oraz organ monokratyczny w osobie wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) w art. 8 uznaje za organy powiatu radę powiatu oraz zarząd powiatu. Mimo jednakże nieuznania w przepisach ustrojowych w sposób wyraźny starosty powiatu jako organu powiatu, zarówno doktryna prawa administracyjnego, jak i orzecznictwo sądowe skłaniają się do przyznania starostom statusu organu powiatu⁴⁸.

W odniesieniu natomiast do samorządu terytorialnego na szczeblu województwa, art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) uznaje za organy samorządu województwa sejmik województwa oraz zarząd województwa. Podobnie jak w przypadku starosty, marszałek województwa *expressis verbis* nie został uznany przez ustawodawcę za organ administracji, jednakże przyznanie mu samoistnych kompetencji czyni go *de facto* organem wykonawczym województwa samorządowego⁴⁹.

Odnosząc do powyższych ustaleń treść art. 3 ust. 1 u.o.d.o., należy stwierdzić, że przepisy ustawy znajdują zastosowanie do wszystkich wymie-

⁴⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 199.

⁴⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym z dniem 1 stycznia 1999 r. otrzymała tytuł: ustawa o samorządzie gminnym.

⁴⁸ Por. Cz. Martysz (w:) *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 72–81 i cyt. tam literatura oraz orzecznictwo.

⁴⁹ Z. Niewiadomski (w:) *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 179.