

PRAWO OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH I PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Zarys wykładu

Elżbieta Gudowska-Natanek, Grzegorz Kuca



Wolters Kluwer

PRAWO OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH I PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Zarys wykładu

Elżbieta Gudowska-Natanek, Grzegorz Kuca



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

Stan prawny na 1 stycznia 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Mariusz Jagielski, prof. Uniwersytetu Śląskiego

Wydawczyni

Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystługających im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-168-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	15

Część I

PRAWO OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Rozdział I

Prawo ochrony danych osobowych – zagadnienia

podstawowe	23
1.1. Pojęcie ochrony danych osobowych	23
1.2. Źródła prawa ochrony danych osobowych	24
Kazus 1. „Podstawa prawna”	34

Rozdział II

Najważniejsze pojęcia dotyczące ochrony danych osobowych	35
2.1. Dane osobowe	35
2.2. Przetwarzanie danych osobowych	38
2.3. Profilowanie danych osobowych	39
2.4. Pseudonimizacja i anonimizacja danych osobowych	40
2.5. Administrator danych osobowych	42
2.6. Podmiot przetwarzający dane osobowe	43
2.7. Osoba przetwarzająca dane z upoważnienia administratora lub podmiotu przetwarzającego	44
2.8. Odbiorca danych osobowych	46
2.9. Inspektor ochrony danych osobowych	46

2.10. Organ nadzorczy	48
2.11. Naruszenie ochrony danych osobowych	49
Kazus 2. „Hospitalizacja polityka”	53

Rozdział III

Zasady przetwarzania danych osobowych	54
3.1. Zasada zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości	55
3.2. Zasada celowości	56
3.3. Zasada adekwatności i minimalizacji	57
3.4. Zasada merytorycznej poprawności danych	58
3.5. Zasada czasowego ograniczenia przechowywania danych	59
3.6. Zasada zabezpieczenia danych	60
3.7. Zasada rozliczalności	61
Kazus 3. „ <i>Home office</i> jako element <i>work-life-balance</i> ”	61

Rozdział IV

Podstawy przetwarzania danych osobowych	63
4.1. Przesłanki przetwarzania „zwykłych” danych osobowych	63
4.2. Przesłanki przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych	69
4.3. Przesłanki przetwarzania danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i czynów zabronionych	78
Kazus 4. „Medycyna estetyczna”	81

Rozdział V

Prawa osób, których dane osobowe są przetwarzane	82
5.1. Uprawnienia informacyjne	82
5.2. Uprawnienia korekcyjne	85
5.3. Uprawnienia decyzyjne	86
5.4. Uprawnienia do korzystania ze środków ochrony prawnej	90
Kazus 5. „Szkłany sufit”	94

Rozdział VI

Obowiązki administratora	95
6.1. Obowiązek przestrzegania zasad przetwarzania danych osobowych	97
6.2. Obowiązek realizacji uprawnień podmiotów danych osobowych	98
6.3. Obowiązki związane z powierzeniem przetwarzania danych osobowych	99
6.4. Obowiązek zabezpieczania danych osobowych	100
6.5. Obowiązki związane z naruszeniem ochrony danych osobowych	101
6.6. Obowiązki związane z dokumentacją przetwarzania danych osobowych	103
Kazus 6. „Open’er Festival”	104

Rozdział VII

Odpowiedzialność za niezgodne z prawem przetwarzanie danych osobowych	105
7.1. Odpowiedzialność administracyjna	106
7.2. Odpowiedzialność cywilna	112
7.3. Odpowiedzialność porządkowa i odpowiedzialność dyscyplinarna	114
7.4. Odpowiedzialność karna	115
Kazus 7. „Prywatność naukowców”	116

Rozdział VIII

Zakres, wyłączenia i ograniczenia stosowania przepisów o ochronie danych osobowych	117
8.1. Zakres podmiotowy i terytorialny zastosowania przepisów	117
8.2. Zakres przedmiotowy zastosowania przepisów	119
8.3. Wyłączenia ogólne	122
8.4. Ograniczenia szczegółowe dotyczące niektórych przepisów	125
8.5. Wyłączenia i ograniczenia dotyczące szczególnych przypadków przetwarzania danych	128

Kazus 8. „Statystyka medyczna”	133
Kazus 9. „Korupcja polityczna”	134

Część II

PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Rozdział I

Prawo do informacji publicznej – zagadnienia

podstawowe	137
1.1. Pojęcie dostępu do informacji publicznej	137
1.2. Zakres podmiotowy zastosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej	139
1.3. Zakres przedmiotowy zastosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej	141
Kazus 10. „Polityka prorodzinna”	143

Rozdział II

Sposoby dostępu do informacji publicznej	145
2.1. Ogłaszanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej	146
2.2. Dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej	148
2.3. Ogłaszanie informacji przez jej wyłożenie lub wywieszenie	149
2.4. Udostępnianie informacji na wniosek	150
2.5. Udostępnianie informacji w portalu danych	156
Kazus 11. „Grant naukowy”	157

Rozdział III

Zasady udostępniania informacji publicznej	158
3.1. Termin na udostępnienie informacji publicznej	158
3.2. Forma udostępnienia informacji publicznej	164
3.3. Koszty związane z udostępnieniem informacji publicznej	166
3.4. Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania	168
Kazus 12. „Równouprawnienie”	173

Akty normatywne	175
Literatura	177
Wytyczne Europejskiej Rady Ochrony Danych Osobowych oraz Grupy Roboczej Art. 29	181
Orzecznictwo	183
Wykaz schematów	187
Skorowidz	189
Autorzy	195

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2016/680** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L 119, s. 89)
- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konwencja nr 108** – Konwencja nr 108 Rady Europy sporządzona w Strasburgu 28.01.1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25), uzupełniona protokołem dodatkowym sporządzonym w Strasburgu 8.11.2001 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 3, poz. 15)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)

- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- KPP** – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
- RODO** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
- u.d.i.p.** – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
- u.o.d.o.2018** – ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
- u.o.d.o.1997** – ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922; uchylona z dniem 6.02.2019 r.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1998 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)

Inne

- BIP** – Biuletyn Informacji Publicznej
- CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dostępna pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>)
- Dz.U.** – Dziennik Ustaw

Dz.Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
PUODO	– Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– Sąd Okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
UE	– Unia Europejska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Oddajemy w ręce Czytelników – przede wszystkim studentów nauk społecznych – podręcznik, który stanowi opracowanie dwóch paralelnych zagadnień: **prawa ochrony danych osobowych** oraz **prawa do informacji publicznej**.

Publikacja ma charakter teoretycznego zarysu wykładu z uzupełniającymi wskazówkami praktycznymi i jest próbą syntetycznej, zwięzłej i przejrzystej prezentacji norm regulujących problematykę wskazanych zagadnień.

Ochrona sfery prywatności należy do podstawowych praw człowieka. Została ujęta w wielu aktach prawnych o charakterze krajowym, europejskim i międzynarodowym. Prawo do prywatności odnosi się do różnych sfer życia człowieka, w szczególności dotyczy ono sfery życia rodzinnego, sfery życia osobistego, sfery życia nieobjętej działalnością publiczną, a także własności i wolności decydowania o sobie. Przy tym – co zasadnicze – prawo do prywatności immanentnie łączy się z ochroną jednostek w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych, gdzie ochrona danych osobowych to jeden z najistotniejszych przejawów ograniczenia prawa do informacji.

Dnia 27.04.2016 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie 2016/679 o ochronie danych osobowych zapewniające swobodny przepływ danych w Unii Europejskiej i zabezpieczające osoby fizyczne przed negatywnymi konsekwencjami nieprawidłowego przetwarzania ich danych (RODO). Rozporządzenie to określa między innymi: terminologię, zasady i podstawy dopuszczalności przetwarzania danych, uprawnienie-

nia osób, których dane poddawane są przetwarzaniu, obowiązki administratora i podmiotu przetwarzającego oraz kwestię odpowiedzialności za niezgodne z prawem przetwarzanie danych osobowych. RODO ujednolici obowiązywanie przepisów we wszystkich państwach członkowskich i – co niezmiernie ważne – jest w nich bezpośrednio stosowane. Z tego powodu jego treść będzie głównym przedmiotem części I opracowania.

Z kolei prawo do informacji publicznej stanowi jedno z praw konstytucyjnych, które pozwala nie tylko „obywatelom”, ale „każdemu” zainteresowanemu podmiotowi uzyskać dostęp do informacji publicznej, który – co do zasady – uzyskuje się bez wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, co wynika z *ratio legis* ustawy, uznającej, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Natomiast w przypadku złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna się postępowania administracyjnego prowadzonego w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ale przeprowadza się mniej skomplikowane i krócej trwające postępowanie umożliwiające uzyskanie dostępu do informacji publicznej.

Na przestrzeni ponad dwudziestu lat obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej zarysowały się dwa główne problemy. Z jednej strony argumentuje się, że prawo dostępu do informacji publicznej jest powszechnie naruszane przez opieszałość urzędów, często odmawiających dostępu do żądanych informacji, oraz przewlekłość procedur sądowych weryfikujących zasadność takiego działania. Z drugiej strony wskazuje się, że prawo do informacji publicznej jest przez niektóre podmioty masowo nadużywane, na przykład poprzez wysyłanie do wybranych instytucji setek wniosków o dostęp do informacji publicznej lub pojedynczych wniosków o bardzo szerokim zakresie, co w określonych uwarunkowaniach może paraliżować podstawową działalność danego podmiotu.

Znajomość prawnych mechanizmów ochrony danych osobowych i dostępu do informacji publicznej staje się coraz bardziej niezbędna

dla studentów w związku z wprowadzeniem na wielu uczelniach wyższych przedmiotów obligatoryjnych z tych dziedzin prawa. Z tego powodu podręcznik ten kierujemy przede wszystkim do studentów nauk społecznych, którzy w trakcie swojej nauki w ramach prac zaliczeniowych badają, na wielu różnorodnych płaszczyznach, szeroko rozumiane społeczeństwo, a także zdają egzaminy ze wskazanych dziedzin prawa. Ze względu na rolę, jaką pełnią przedstawiciele nauk społecznych, tj. informowanie społeczeństwa o zachodzących zjawiskach, posiadanie wiedzy z zakresu prawa ochrony danych osobowych i prawa do informacji publicznej należy uznać za konieczne.

Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże prawo do informacji publicznej – będące prawem politycznym – z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne i zapewnia czynny udział w procesach oddziałujących na funkcjonowanie państwa. Prawo to obejmuje uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Co istotne, prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, jak i samo prawo do takiej informacji są pomocne w uzyskiwaniu wiedzy o działaniach organów władzy publicznej i osób wykonujących funkcje publiczne. Przy tym prawo do informacji publicznej służy umacnianiu demokracji, zapewnia jawność życia publicznego i służy kontroli władzy, a także wpływa na rozwój świadomości obywateli i umożliwia wzięcie przez nich udziału w życiu publicznym. Zapewniona transparentność działania organów, poprzez prawo wglądu do informacji publicznej, wpływa na ewentualną społeczną reakcję na powstające nieprawidłowości, a w efekcie oddziałuje na sposób funkcjonowania tych organów (sprawność i rzetelność państwa). Dostęp do informacji publicznej służy kształtowaniu się społeczeństwa, a także wywiera wpływ na świadomość ludzi w zakresie przysługujących im wolności i praw.

Z tych powodów za istotne należy uznać posiadanie wiedzy o znaczeniu, a także pojęciu informacji publicznej, podmiotach uprawnionych i zobowiązanych do udostępnienia informacji, zasadach, terminach i sposobach dostępu do niej oraz prawach osób, którym odmówiono udzielenia informacji publicznej.

Zagwarantowanie jednostce swobodnego dostępu do informacji o działalności aparatu państwowego ograniczone jest w ramach ochrony prywatności oraz szeroko pojętych tajemnic publicznych. Artykuł 51 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Nadto każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, a także prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Zarysowane przepisy w oczywisty sposób wskazują na konieczność zaznajomienia studentów z prawem ochrony danych osobowych, gdzie jako „dane osobowe” określa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (np.: imię i nazwisko, PESEL, adres zamieszkania, dane genetyczne, dane ujawniające poglądy polityczne). Z kolei przetwarzanie danych osobowych należy rozumieć jako wykonywanie operacji na danych, tj. zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie, modyfikowanie, wykorzystywanie, udostępnianie, ograniczanie, usuwanie danych. Istotne jest posiadanie wiedzy między innymi o tym, kiedy mamy do czynienia z danymi osobowymi, czym jest pseudonimizacja danych, a czym anonimizacja, jakie są zasady i podstawy prawne przetwarzania, na kim ciążyą obowiązki wynikające z RODO, jakie to są obowiązki, czy, w końcu, jakie uprawnienia przysługują tym, których dane są przetwarzane. Niewiedza w tym zakresie może wywołać wiele konsekwencji, w tym poniesienie odpowiedzialności: administracyjnej (upomnienie, nakaz, kara pieniężna), cywilnej (zadośćuczynienie, odszkodowanie) lub karnej (grzywna, kara ograniczenia wolności, kara pozbawienia wolności).

Zważając na istotę podniesionych kwestii, celem kompleksowego omówienia wskazanych zagadnień w opracowaniu odniesiono się do wielu kluczowych aktów prawnych, w tym przede wszystkim do: Konstytucji RP, RODO, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Autorzy będą wdzięczni za wszelkie uwagi, które pozwolą udoskonalić opracowanie w jego kolejnych wydaniach.

Podręcznik uwzględnia stan prawny obowiązujący w styczniu 2024 r.

