

Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Paweł Litwiński



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Paweł Litwiński

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



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	231
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 prawoporównawczej, jako że zasady ochrony danych osobowych zostały ujednocnione w ramach państw Unii Europejskiej, co umożliwia odniesienie rozwiązań polskich do rozwiązań obecnych w porządkach prawnych innych krajów europejskich. Nierzadko metoda prawoporównawcza 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. Konsekwencją 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 zrąb 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

miast 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 zada-*

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, Przew. 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.

Dr Paweł Litwiński – adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz ekspert Stowarzyszenia Administratorów Bezpieczeństwa Informacji. Pracę doktorską obronił w wyróżnieniu na WPiA Uniwersytetu Śląskiego. Specjalizuje się w prawie ochrony danych osobowych, prawie telekomunikacyjnym i prawie nowych technologii.

■ W niniejszej publikacji dokonano szczegółowej analizy zasad ochrony danych osobowych przetwarzanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Praca podzielona została na rozdziały, w których omówiono 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 na analizie typowych czynności przetwarzania danych osobowych z punktu widzenia przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne. Za względu na postępującą informatyzację urzędów administracji publicznej, a także rozwój środków komunikacji elektronicznej, osobny rozdział pracy poświęcony został zasadom ochrony danych osobowych w postępowaniu administracyjnym prowadzonym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

Cena 69 zł

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



9 78 83 76 01 76 93

Zamówienia:

tel. 022 535 81 22, fax 022 535 81 39

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl