

REFORMA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

**Współpraca administracyjna
w świetle ogólnego rozporządzenia
o ochronie danych osobowych**

Maciej Kawecki



Wolters Kluwer

REFORMA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Współpraca administracyjna
w świetle ogólnego rozporządzenia
o ochronie danych osobowych

Maciej Kawecki

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 czerwca 2017 r.

Recenzent

Dr hab. Paweł Fajgielski, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

Redakcja serii

Janusz Barta

Ryszard Markiewicz

Alicja Pollesch

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących 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.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-640-1

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Kasi i Rodzicom
w podziękowaniu za wszystko

SPIS TREŚCI

Wykaz ważniejszych skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział I	
Współpraca administracyjna organów unijnych i organów administracji publicznej państw członkowskich w świetle prawa Unii Europejskiej i regulacji krajowej	21
1. Podział kompetencji Unii Europejskiej	21
2. Istota harmonizacji prawa	29
3. Harmonizacja współpracy administracyjnej państw członkowskich	37
3.1. Pojęcie współpracy administracyjnej	37
3.1.1. Współpraca administracyjna krajowych organów administracji publicznej	37
3.1.2. Współpraca administracyjna w prawie Unii Europejskiej	47
3.1.3. Przedmiot współpracy	57
3.2. Pojęcie autonomii instytucjonalnej i proceduralnej	63
3.3. Formuła zakazu harmonizacji ogólnych zasad współpracy administracyjnej	69
3.4. Harmonizacja współpracy administracyjnej w ramach działalności sektorowej	77

Rozdział II

Publicznoprawna ochrona danych osobowych w Polsce

i w Unii Europejskiej	83
1. Ochrona danych osobowych przed rozpoczęciem stosowania nowego rozporządzenia unijnego.....	83
1.1. Geneza.....	83
1.2. Podstawy ochrony danych osobowych w prawie Unii Europejskiej.....	86
1.2.1. Źródła prawa pierwotnego Unii Europejskiej....	86
1.2.2. Źródła prawa wtórnego Unii Europejskiej.....	96
1.3. Podstawy prawne ochrony danych osobowych w polskim porządku prawnym	106
1.3.1. Ustawa o ochronie danych osobowych oraz ustawy szczególne.....	106
1.3.2. Pozycja ustrojowa i rola Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.....	115
2. Autonomiczność procedury z zakresu ochrony danych osobowych	128
3. Regulacje współpracy w sprawach z zakresu ochrony danych osobowych w świetle prawa polskiego oraz innych państw Unii Europejskiej.....	132
3.1. Polska ustawa o ochronie danych osobowych	132
3.2. Ustawodawstwo innych państw Unii Europejskiej.....	136
4. Wnioski.....	146

Rozdział III

Współpraca administracyjna przed rozpoczęciem stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych

1. Współpraca w sprawach abstrakcyjnych	149
1.1. Wprowadzenie	149
1.2. Instytucje i organy Unii Europejskiej.....	152
1.2.1. Grupa Robocza art. 29	152
1.2.2. Europejski Inspektor Ochrony Danych.....	165
1.3. Organy państw członkowskich Unii Europejskiej	172
2. Współpraca w sprawach indywidualnych.....	176
2.1. Wykładnia pojęć.....	176

2.2. Współpraca inicjowana zewnątrznie.....	177
2.2.1. Sposoby współpracy	177
2.2.2. Prawne podstawy prowadzonej współpracy.....	183
2.3. Współpraca inicjowana wewnątrznie.....	192
2.3.1. Sposoby współpracy	192
2.3.2. Prawne podstawy prowadzonej współpracy.....	197
3. Współpraca międzynarodowa.....	210
3.1. Wprowadzenie	210
3.2. Sposoby współpracy.....	215
4. Wnioski.....	217

Rozdział IV

Współpraca administracyjna w przepisach ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych	221
1. Ogólne uwagi dotyczące reformy ochrony danych osobowych	221
1.1. Wprowadzenie	221
1.2. Założenia reformy ochrony danych osobowych.....	222
1.3. Wybór rozporządzenia jako instrumentu reformy ochrony danych osobowych	228
2. Prawne konsekwencje przyjęcia rozporządzenia jako instrumentu reformy ochrony danych osobowych.....	236
2.1. Wprowadzenie	236
2.2. Los prawny ustawy o ochronie danych osobowych oraz przepisów do niej szczególnych	237
2.3. Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego.....	240
2.3.1. Wprowadzenie.....	240
2.3.2. Stosowanie norm proceduralnych zawartych w k.p.a. do współpracy administracyjnej.....	241
3. Zakres przedmiotowy rozporządzenia z uwzględnieniem współpracy w sprawach z zakresu ochrony danych osobowych	251
4. Procedura przyjęcia rozporządzenia	254
5. Strony prowadzonej współpracy administracyjnej.....	260
5.1. Wprowadzenie	260
5.2. Komisja Europejska.....	262

5.3. Europejska Rada Ochrony Danych.....	269
5.4. Krajowe organy nadzorcze	273
5.4.1. Pozycja prawna oraz kompetencje krajowych organów nadzorczych.....	273
5.4.2. Forma podejmowanych rozstrzygnięć	280
5.5. Podmioty międzynarodowe.....	285
6. Współpraca w sprawach indywidualnych w ogólnym rozporządzeniu	288
6.1. Wprowadzenie	288
6.2. Procedura wyznaczania organu wiodącego	288
6.3. Współpraca w ramach mechanizmu <i>wzajemnej pomocy</i>	303
6.4. Wspólne operacje organów nadzorczych.....	313
6.5. Współpraca w ramach tzw. mechanizmu zgodności ...	321
7. Współpraca w sprawach abstrakcyjnych	346
8. Reforma ochrony danych osobowych w sprawach karnych w UE.....	349
9. Wnioski	357
Wnioski końcowe	361
Bibliografia.....	369

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

I. Źródła prawa

dyrektywa 95/46	- dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L 281, s. 31) (w monografii także: „dyrektywa”)
k.c.	- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459)
k.p.a.	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)
TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47)
TL	- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1)
TUE	- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 13)
u.o.d.o.	- ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922)

II. Czasopisma i publikatory urzędowe

AUWr	- Acta Universitatis Wratislaviensis.
BAS	- Biuro Analiz Sejmowych
Dz.U.	- Dziennik Ustaw

Dz.Urz. WE, Dz.Urz. UE	-	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (w przypadku aktów prawa unijnego)
EPS	-	Europejski Przegląd Sądowy
EU:C:	-	kodeks sądowy, który wydał wyrok: Trybunału Sprawiedliwości
KPP	-	Kwartalnik Prawa Prywatnego
Mon.Pod.	-	Monitor Podatkowy
Mon.Prawn.	-	Monitor Prawniczy
PiP	-	Państwo i Prawo
Prz.Sejm.	-	Przegląd Sejmowy
PUG	-	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R.Pr.	-	Radca Prawny
SE	-	Studia Europejskie
St.Praw.	-	Studia Prawnicze

III. Organy i instytucje

EIOD	-	Europejski Inspektor Ochrony Danych
EROD	-	Europejska Rada Ochrony Danych
GIODO	-	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (w monografii także: „Generalny Inspektor”)
Grupa Robocza art. 29	-	Grupa robocza ds. ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych (w monografii także: „Grupa”, „Grupa Robocza” lub „Grupa art. 29”)
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
Sąd UE	-	Sąd Unii Europejskiej
SN	-	Sąd Najwyższy
TS	-	Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, obejmujący obydwie organy sądowicze (w monografii także: „Trybunał”)
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny

Wyjaśnienie pozostałych, rzadziej wykorzystywanych skrótów znajduje się w treści monografii.

WSTĘP

Jedynym obowiązującym obecnie aktem prawa unijnego w całości harmonizującym zasady ochrony danych osobowych jest dyrektywa 95/46 w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych. Jak wykazały konsultacje z obywatelami UE przeprowadzone za pośrednictwem kwestionariusza Eurobarometru, obecnie obowiązujące ramy prawne nie zapobiegły jednak rozdrobnieniu sposobów realizacji ochrony danych osobowych w całej Unii, ugruntowaniu niepewności prawnej oraz upowszechnieniu istniejącego w społeczeństwie poglądu, zgodnie z którym z działalnością prowadzoną w Internecie wiążą się istotne ryzyka¹. Jednej z przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje się w niewystarczającym zakresie prowadzenia szeroko rozumianej współpracy w sprawach ochrony danych osobowych. Parlament Europejski (dalej: Parlament) w wydanej przez siebie rezolucji z 25.11.2009 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”² podkreślił ogólną potrzebę wyznaczenia jaśniejszych i ściślejszych granic wymiany informacji między państwami członkowskim. W swoim komunikacie w sprawie

¹ Specjalna ankieta Eurobarometru (EB) nr 359 „Ochrona danych i tożsamość elektroniczna w UE (2011)” [dostęp: 1.01.2016 r.], <źródło: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_359_en.pdf>.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25.11.2009 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” – program sztokholmski, B7-0155/2009 [dostęp: 1.01.2016 r.], <źródło: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0090+0+DOC+XML+V0//PL>> (dalej: rezolucja „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”).

„Całościowego podejścia do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej”³ Komisja Europejska (dalej: Komisja) stwierdziła z kolei, że organy ochrony danych powinny zacieśnić wzajemną współpracę i lepiej koordynować swoje działania, w szczególności mierząc się z problemami, które mają – ze swej natury – wymiar transgraniczny. Coraz częściej wyrażano również poglądy o konieczności podjęcia odpowiednich kroków stanowiących odpowiedź na wzrastającą wymianę danych osobowych, nie wykluczając konieczności prowadzenia dalszych prac legislacyjnych w tym zakresie. Odpowiedzią na powyższe był przedłożony w dniu 25.01.2012 r. przez Komisję projekt pakietu ustawodawczego mającego za zadanie aktualizację i modernizację zasad ochrony danych wynikających z dotychczas obowiązującej dyrektywy 95/46. Zasadniczą część pakietu stanowił wniosek ustawodawczy dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych nazwanego oficjalnie przez Komisję z uwagi na swój zakres „ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych” i określanego tak w dalszej części niniejszej publikacji⁴. Projekt po wprowadzeniu do niego zmian został przyjęty przez Parlament w pierwszym czytaniu 12.03.2014 r.⁵ zdecydowaną większością głosów. W dniu 11.06.2015 r. Rada UE przyjęła tzw. ogólne podejście w sprawie projektu ogólnego rozporządzenia, otwierając z kolei drogę do rozpoczęcia tzw. trilogu, czyli negocjacji prowadzonych

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 4.11.2010 r.: „Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej”, KOM (2010) 609 wersja ostateczna (dalej: Komunikat KOM (2010) 609 wersja ostateczna).

⁴ Wniosek Komisji Europejskiej z 27.01.2012 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), COM (2012) 11 [dostęp: 1.01.2016 r.], <źródło: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5853-2012-INIT/pl/pdf>> (dalej: Wniosek Komisji z 27.01.2012 r. w sprawie rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych).

⁵ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z 12.03.2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) [COM (2012) 0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011 (COD)] [dostęp: 1.01.2016 r.], źródło: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0212+0+DOC+XML+V0//PL>.

między Parlamentem a Radą przy udziale Komisji⁶. Już na wstępie warto więc wskazać, że w trakcie całej procedury legislacyjnej mieliśmy formalnie do czynienia z jednym projektem ogólnego rozporządzenia przedstawionym przez Komisję oraz poddanym w dalszej kolejności modyfikacjom Parlamentu oraz Rady. Już w tym miejscu warto więc wskazać, że mimo częstego wykorzystywania w literaturze prawniczej określenia „projekt ogólnego rozporządzenia Komisji, Parlamentu oraz Rady” z formalnego punktu widzenia prace legislacyjne podejmowane są cały czas na jednym projekcie. Przyjęcie w niniejszej monografii terminu „projekt Komisji, Parlamentu oraz Rady” jest więc uproszczeniem, w ocenie autora dopuszczalnym w celu zapewnienia większej czytelności podejmowanym wywodom. Po przeprowadzonych trilogach ostateczny tekst ogólnego rozporządzenia został zatwierdzony przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (dalej: LIBE) Parlamentu oraz Komitet Stałych Przedstawicieli Komisji (COREPER) w grudniu 2015 r.

W powołanym projekcie nowego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych oraz jego późniejszych zmianach oprócz uregulowania wielu doniosłych kwestii z punktu widzenia ochrony prywatności, jak przykładowo profilowanie czy przetwarzanie danych osobowych dzieci, szczególny nacisk położono właśnie na ustalenie nowych mechanizmów współpracy. Ustawodawca unijny, decydując się na przeprowadzenie reformy zasad ochrony danych osobowych, po raz pierwszy zdecydował się więc na wprowadzenie złożonych procedur współpracy aktem prawa unijnego, jakim jest rozporządzenie, przechodząc tym samym od przewidzianej dyrektywą 95/46 harmonizacji zasad ochrony danych do ich unifikacji. Nie może zatem dziwić, iż projektowane nowe zasady prowadzonej współpracy nie tylko wywołały dyskusję na temat zasadności ich przyjęcia i ich skuteczności, ale stały się też przyczynkiem dla refleksji nad obecnie obowiązującymi podstawami prawnymi jej

⁶ Wniosek Rady UE z 11.06.2015 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Przygotowanie podejścia ogólnego, 2012/0011 (COD) [dostęp: 1.01.2016 r.], <źródło: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9565-2015-INIT/pl/pdf>>.

prowadzenia. Przyjęcie ogólnego rozporządzenia przez Parlament na posiedzeniu plenarnym nastąpiło w dniu 14.04.2016 r., a 4.05.2016 r. w Dzienniku Urzędowym UE L 119 został opublikowany jego oficjalny tekst. Rozporządzenie weszło w życie 20 dni po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, zaś jego stosowanie rozpoczyna się po upływie dwóch lat od tej daty, tj. od 25.05.2018 r.

Uwzględniając powyższe, przedmiotem niniejszej publikacji jest analiza i ocena współpracy w sprawach ochrony danych osobowych prowadzonej na podstawie obowiązujących aktualnie ram prawnych oraz mechanizmów współpracy przyjętych w ogólnym rozporządzeniu. Podjęcie rozważań dotyczących nie tylko ogólnego rozporządzenia, ale również aktualnego stanu prawnego prowadzonej współpracy ma za zadanie wykazanie zasadności wdrażanych w ogólnym rozporządzeniu zmian oraz ocenę ich skuteczności ze wskazaniem również postulatów zmian. Ocena ta dokonywana jest w szerokim kontekście zasad prawa unijnego mogących mieć zastosowanie w odniesieniu do współpracy administracyjnej prowadzonej w sprawach ochrony danych osobowych.

Należy jednak wskazać, że termin „współpraca” jest niezwykle pojemny – sam tekst ogólnego rozporządzenia przewiduje współpracę prowadzoną pomiędzy administratorami danych osobowych, administratorami danych osobowych a krajowymi organami nadzorczymi, pomiędzy organami nadzorczymi państw członkowskich, pomiędzy tymi organami a organami i instytucjami unijnymi oraz wreszcie z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Współpraca, której przedmiotem są dane osobowe, odbywa się również w sektorze współpracy w sprawach karnych, w tym w ramach baz danych SIS, CIS, Europolu oraz Eurodac. Procedury współpracy pomiędzy organami i instytucjami unijnymi wprowadzone zostały z kolei rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych⁷. Ponieważ konieczne było nadanie niniejszej publikacji pew-

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez in-

nych ram, wyznaczających granice podejmowanych w niej rozważań, objęte zostały nią wyłącznie mechanizmy współpracy administracyjnej, w którą zaangażowane są państwa członkowskie, a więc uregulowanej w ogólnym rozporządzeniu. Poza zakresem niniejszej publikacji pozostają więc zagadnienia współpracy międzynarodowej oraz współpracy odbywającej się wyłącznie pomiędzy organami i instytucjami unijnymi. Z uwagi na odmienne podstawy prawne jej prowadzenia oraz nieobjęcie jej zakresem przedmiotowym ogólnego rozporządzenia rozważania podjęte w niniejszej monografii nie dotyczą również współpracy policji i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (tzw. były III filar). Dokonując ograniczenia zakresu publikacji, autor w pierwszej kolejności kierował się treścią ogólnego rozporządzenia, którego normy nie dotyczą co do zasady współpracy prowadzonej wyłącznie pomiędzy organami i instytucjami unijnymi oraz współpracy w sprawach karnych. Po drugie, z uwagi na konieczność ograniczenia przedmiotu publikacji autor zdecydował się na objęcie nią współpracy mającej w największym stopniu związek z osobami, których dane osobowe dotyczą. Zakres niniejszej monografii ogranicza się więc do współpracy administracyjnej prowadzonej pomiędzy organami nadzorczymi państw członkowskich oraz pomiędzy takimi organami a organami i instytucjami UE w sprawach ochrony danych osobowych z wyłączeniem współpracy w sprawach karnych.

Publikacja podzielona została na cztery rozdziały. Pierwszy z nich ma charakter wprowadzająco-systematyzujący i zmierza do wskazania istoty procesów harmonizacyjnych, którym obecnie podlega sektor ochrony danych osobowych, oraz wykładni pojęcia współpracy administracyjnej. W dalszej kolejności podjęto rozważania dotyczące harmonizacji współpracy administracyjnej prowadzonej na podstawie norm prawa krajowego oraz unijnego. W rozdziale tym poruszona została zasada autonomii proceduralnej oraz instytucjonalnej państw członkowskich, a także jej wpływ na kształt obowiązujących w UE mechanizmów współpracy. W rozdziale zaproponowany został również podział współpracy administracyjnej na prowadzoną w sprawach abstrakcyjnych oraz in-

dywidualnych. Coraz częściej bowiem współpraca nie dotyczy nawet pośrednio indywidualnej i konkretnej sprawy administracyjnej, ale zagadnień czysto abstrakcyjnych. Przedmiotem współpracy jest więc nie tylko konkretna sprawa, ale stworzenie zaleceń, ogólnych opinii, dokumentów roboczych, wymiana informacji, realizacja obowiązków informacyjnych na rzecz danego podmiotu bądź tworzenie projektów generalnych aktów administracyjnych. Dokonanie wskazanego podziału współpracy prowadzonej abstrakcyjnie i w sprawach indywidualnych jest szczególnie doniosłe z uwagi na inne wymogi prawne stawiane regulacjom dotyczącym każdej z nich. O ile bowiem współpraca abstrakcyjna nie ma bezpośredniego związku z prawami i obowiązkami konkretnych osób, o tyle współpraca w sprawach indywidualnych już ma. Wyodrębnienie współpracy prowadzonej w sprawach abstrakcyjnych oraz indywidualnych stanowi kryterium podziału rozważań podjętych w III oraz IV rozdziale niniejszej monografii. Współpraca, powtarzając wyrażone już w literaturze przedmiotu i powołane w niniejszej książce stanowisko, może być również podzielona na prowadzoną horyzontalnie oraz wertykalnie. Tam, gdzie porządek współpracy podporządkowany jest jednemu organowi centralnemu, mówi się o współpracy prowadzonej wertykalnie, z kolei odbywająca się w ramach forum równorzędnych podmiotów stanowi współpracę horyzontalną. Podział taki przy okazji omawiania konkretnych form (sposobów) współpracy wykorzystano w niniejszej monografii wielokrotnie. Warto również wskazać, że część uwag, ze względu na zapewnienie większej przejrzystości publikacji, przeniesiona została do wstępów poprzedzających konkretne rozdziały.

Kontynuację ciągu myślowego zapoczątkowanego w rozdziale I stanowi drugi rozdział publikacji, a zamieszczone w nim wnioski końcowe odnoszą się zarówno do rozdziału I, jak i II. Rozdział II poświęcony został w całości prawnej regulacji ochrony danych osobowych w Polsce i w Unii Europejskiej. W rozdziale tym oprócz genezy ochrony danych osobowych przedstawiono podstawy ich ochrony w prawie Unii Europejskiej oraz prawie krajowym. Zasadniczym celem tej części było jednak wskazanie zarówno krajowych, jak i unijnych podstaw prawnych regulujących aktualnie zasady prowadzonej współpracy. Podjęcie rozważań dotyczących nie tylko prawa Unii Europejskiej, ale również prawa krajowego jest konieczne, z uwagi na obecny kształt ochrony

danych osobowych. W odniesieniu do regulacji unijnej szczególnie zaakcentowany został więc wpływ zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich na obecny kształt współpracy administracyjnej prowadzonej w sprawach ochrony danych osobowych. W ocenie autora należy jeszcze raz podkreślić, że celem tworzenia rozdziałów I oraz II było zamieszczenie w nich spójnego wywodu, który poprzez analizę wszystkich zasadniczych instytucji, w tym głównie prawa UE, ma prowadzić do zamieszczonych w rozdziale II wniosków. Dotyczą one podstaw prawnych trwającej obecnie współpracy w sprawach ochrony danych osobowych oraz dopuszczalnych w tym zakresie kierunków reform.

Rozdział III został w całości poświęcony szczególnej charakterystyce aktualnego modelu współpracy administracyjnej w sprawach ochrony danych osobowych, a więc prowadzonej przed rozpoczęciem stosowania ogólnego rozporządzenia. Rozdział IV, ostatni, poświęcono z kolei w całości prawnej ocenie mechanizmów współpracy wprowadzonych ogólnym rozporządzeniem. Przedstawiona konstrukcja niniejszej monografii pozwala na porównanie dotychczasowych regulacji współpracy z rozwiązaniami przewidywanymi w ogólnym rozporządzeniu, a także na wykazanie olbrzymiej ewolucji, jaką przeszedł w tym zakresie sektor ochrony danych osobowych.

Publikacja w znacznej części oparta została na metodzie dogmatycznej, rozumianej jako analiza zmierzająca do ustalenia treści norm prawnych i zbadania ich związków, ujmowania ich w pewną całość, w celu wydobywania idei przewodnich czy zasad, które mogą ułatwić stosowanie prawa. Sięgnięcie do tej właśnie metody pozwala bowiem na ustalenie treści obowiązujących aktualnie oraz wykorzystywanych w praktyce mechanizmów współpracy. Uwzględniając jednak, że przedmiotem niniejszej publikacji są nie tylko regulacje polskie, ale również – a nawet przede wszystkim – regulacje unijne, rozważania zostały podjęte zarówno na podstawie norm prawa unijnego, jak i w dalszej kolejności prawa krajowego. Powyższe uzasadnia również wykorzystanie w monografii elementów metody prawnoporównawczej – poprzez odniesienie rozwiązań polskich do regulacji obowiązujących na szczeblu UE oraz w porządkach prawnych innych krajów europejskich. Warto również wskazać, że niniejsza publikacja ma charakter przekrojowy i obejmuje

swoim zakresem wiele pojęć oraz zagadnień zarówno praktycznych, jak i teoretycznych. Zagadnienia te dotyczą różnych dziedzin prawa, począwszy od prawa Unii Europejskiej, prawa administracyjnego materialnego i proceduralnego, poprzez prawo ochrony danych osobowych, pozostające w nierozdzielalnym związku z prawem nowych technologii. Powyższe znacznie utrudnia wybór wykorzystywanego w niniejszej monografii aparatu pojęciowego, wymuszając zestawianie wdrażanych pojęć z utrwalonymi już w różnych działach prawa definicjami. Szczególny problem powstał tutaj zwłaszcza w związku z wprowadzeniem terminów „współpracy administracyjnej” oraz „form prowadzonej współpracy”. Utrwalone już bowiem w tym zakresie zwłaszcza w teorii prawa administracyjnego definicje nie do końca odpowiadają istocie zagadnień będących przedmiotem niniejszej książki. Często zachodzi również konieczność porównania mechanizmów współpracy prowadzonej w sprawach ochrony danych z wdrożonymi już w innym sektorze, przykładowo w zakresie współpracy w sprawach konkurencji bądź usług zaufania publicznego (wydawanie bezpiecznych certyfikatów). W takich przypadkach ocena prawna często budowana jest poprzez porównywanie regulacji współpracy wdrożonych i prowadzonych w innych sektorach. Powyższe wymaga również wskazania, że istotny element publikacji stanowi analiza orzecznictwa sądowego, w tym wydanego przez TSUE, oraz wyrażonych w piśmiennictwie poglądów doktryny.

Rozdział I

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACYJNA ORGANÓW UNIJNYCH I ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ I REGULACJI KRAJOWEJ

1. Podział kompetencji Unii Europejskiej

Traktatem podpisanym w dniu 13.12.2007 r. w Lizbonie, który wszedł w życie 1.12.2009 r., doszło do przejścia dorobku prawnego Wspólnoty Europejskiej przez Unię Europejską. Nie oznacza to jednak, że dorobek Wspólnoty został w jakikolwiek sposób naruszony. W warstwie materialnej wcześniejsza Unia Europejska uległa wprawdzie całkowitemu przekształceniu, jednak dziedzictwo prawne Wspólnoty pozostało nie-naruszone i nadal obowiązuje. Z powyższego wynika, że w warstwie merytorycznej można uznać, że Unia sprzed dnia 1.12.2009 r. przeszła radykalną zmianę wewnętrzną, brak jest jednak przeniesienia kompetencji oraz odrębności prawnej pomiędzy starą i nową Unią¹. Zgodnie z treścią art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej „Unia zastępuje Wspólnotę

¹ Ł. Baumgart, *Sukcesja prawnomiędzynarodowa pomiędzy Unią Europejską a wspólnotami europejskimi oraz innymi organizacjami międzynarodowymi*, St.Praw. 2011/3–4, s. 293.

Europejską i jest jej następcą prawnym". Państwa członkowskie zdecydowały się jednak na wyposażenie UE w nowe instrumenty prawne. Zmianie uległa nazwa Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE) na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który wraz z Traktatem o Unii Europejskiej powinien być traktowany w kategoriach statutu „nowej organizacji”, jaką stała się Unia Europejska. Nie bez znaczenia pozostaje natomiast fakt, że podstawą aktualnego brzmienia TUE i TFUE był odrzucony wcześniej Traktat Konstytucyjny, którego treść stała się punktem wyjścia do dalszych reform w UE. Państwa członkowskie nie zdecydowały się również na zmianę podstawowych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Jedną z nich, znajdującą się u podstaw wszystkich działań Unii, jest wyrażona w art. 2 TUE zasada praworządności. Przyjęcie przez Unię Europejską w powołanym art. 2 TUE zasady państwa prawnego jako ogólnej zasady porządku prawnego Unii Europejskiej wymusza niejako legalistyczny kierunek wykładni wszystkich reguł jej działania. W relacjach pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi konieczne jest więc pełne poszanowanie wymogu działania w granicach prawa². Tym samym, podobnie jak miało to miejsce na kanwie TWE, TUE wskazuje, że Unia Europejska może podejmować tylko takie działania, do których została wyraźnie upoważniona przez państwa członkowskie (art. 5 TUE). UE może więc podejmować działania w granicach uprawnień przyznanych jej TUE i celów w nim wskazanych. W literaturze przepis ten ujmowany jest jako wyznaczający podział kompetencji między państwa członkowskie a Unię, który polega na tym, że Unia podejmuje działania w sprawach podlegających przepisom TUE tylko, gdy upoważniają ją do tego jego normy i dla realizacji wskazanych w nim celów³. Powołana zasada przyznania konstytuuje domniemanie, że wszystkie kompetencje, z wyjątkiem wyraźnie przyznanych w traktatach UE, przysługują państwom członkowskim. Unia Europejska oraz jej instytucje nie są więc umocowane do samodzielnego przyznawania sobie kompetencji. Podstawę

² Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 20.

³ *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Kraków 2002, LEX nr 42535.

władczego działania UE stanowią więc traktaty, które na płaszczyźnie krajowej wiążą państwa członkowskie na podstawie zgody wyrażonej przez każde z tych państw. Zgoda państwa członkowskiego do związania go postanowieniami traktatów unijnych zostaje wyrażona w traktacie akcesyjnym, którego stronami są zawsze dotychczasowe państwa członkowskie oraz państwa przystępujące do Unii Europejskiej⁴. Dokładne omówienie podziału kompetencji UE jest szczególnie istotne z uwagi na przedmiot niniejszej monografii. Ocena kompetencji UE do uregulowania zasad prowadzenia współpracy administracyjnej oraz treść zasady autonomii proceduralnej stanowią bowiem punkt wyjścia do odpowiedzi na pytanie o możliwość podjęcia przez UE działań w zakresie harmonizacji oraz unifikacji zasad współpracy administracyjnej w sprawach ochrony danych osobowych.

Przepisami doprecyzowującymi ogólną zasadę wyrażoną w przytoczonym art. 5 TUE są aktualnie art. 2–6 TFUE. Powołane przepisy dokonują podziału kompetencji UE na kompetencje wyłączne, dzielone oraz koordynacyjne. Tak wyraźnego podziału nie przewidywał wcześniej obowiązujący TWE, ograniczający się do wprowadzenia zasady kompetencji przyznanych, wskazując, że „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym traktatem oraz celów w nim wyznaczonych”. Do tej pory przedstawiciele doktryny próbowali więc skonstruować model kompetencji na podstawie niekompletnych przepisów traktatowych, orzeczeń TSUE oraz oświadczeń Komisji⁵. Jak wskazywał w 2004 r. S. Dudzik, „dyskusja nad przyszłością Unii Europejskiej powinna objąć przede wszystkim zagadnienie ustalenia, a następnie utrzymania dokładniejszego podziału kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi, zgodnie z zasadą pomocniczości”⁶. Brak wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotą a państwa członkowskie skutkowało między innymi dublowaniem się kompetencji po-

⁴ Zob. art. 3 traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej podpisanego w Luksemburgu 25.04.2005 r.

⁵ K. Wójtowicz, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – podstawy ustroju i porządku prawnego UE*, Prz.Sejm. 2004/2, s. 21–22.

⁶ S. Dudzik, *Zasada pomocniczości w przyszłej konstytucji europejskiej*, PiP 2004/3, s. 51.

Maciej Kawecki – doktor nauk prawnych; zastępca dyrektora departamentu zarządzania danymi w Ministerstwie Cyfryzacji, gdzie odpowiada za koordynowanie prac nad krajową reformą ochrony danych osobowych; autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu bezpieczeństwa danych osobowych, uczestnik kilkudziesięciu krajowych oraz międzynarodowych konferencji naukowych z zakresu prawa nowych technologii.

Poruszane w pracy zagadnienia, obok bogatego wprowadzenia w tematykę unijnej reformy danych osobowych, w znacznej części stanowią praktyczny komentarz do części przepisów ogólnego rozporządzenia w zakresie, w jakim reguluje ono mechanizmy współpracy w sprawach ochrony danych osobowych.

W opracowaniu autor szczegółowo omawia m.in.:

- zakres przedmiotowy ogólnego rozporządzenia,
- współpracę w sprawach indywidualnych i abstrakcyjnych,
- ochronę danych osobowych w sprawach karnych w Unii Europejskiej,
- prawne konsekwencje przyjęcia rozporządzenia jako instrumentu reformy ochrony danych osobowych.

Publikacja przeznaczona jest w szczególności dla administratorów bezpieczeństwa informacji i przyszłych inspektorów ochrony danych, pracowników administracji rządowej i samorządowej zajmujących się ochroną danych osobowych, a także dla sędziów, adwokatów i radców prawnych.

Publikacja rekomendowana przez Katedrę Prawa Własności Intelektualnej
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL
WWW.PROFINFO.PL



CENA 199 ZŁ (W TYM 5% VAT)