

**Ocena pracy doktorskiej Pani magister Justyny Kunysz pod tytułem „Skuteczność regulacji prawnych w zakresie ochrony danych osobowych”, napisanej w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Przemysłu – Wydział Zamiejscowy w Rzeszowie, pod kierunkiem prof. dr hab. Ludwika Żukowskiego.**

1. Problematyka ingerencji państwa w kształtowanie statusu prawnego osób (jednostki), stanowiła od dawna przedmiot zainteresowań różnych dyscyplin prawnych, w tym także prawa administracyjnego. W literaturze prawniczej proponuje się nawet wyodrębnienie specjalnego działu, zwanego administracyjnym prawem osobowym. W ramach tego działu wyodrębnić można z kolei obszerną regulację prawną dotyczącą m.in. dokumentów stwierdzających tożsamość ludzi (obywateli), a także ochronę danych osobowych. Należy podkreślić, że to ostatnie zagadnienie zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego stosunkowo niedawno, a współcześnie zainteresowanie tą problematyką jeszcze się nasiliło, bowiem zasadnicze cele oraz kierunki działań państwa w tym zakresie zostały uregulowane nie tylko w Konstytucji RP, a także w wielu ustawach oraz umowach międzynarodowych, w związku z naszą przynależnością do Unii Europejskiej. Na przestrzeni lat charakterystyczną cechą tej regulacji była jej nadmierna szczegółowość, a co za tym idzie zmienność i krótkotrwałość, co spowodowane było zwiększoną bądź zmniejszoną ingerencją państwa w sferę praw i wolności obywateli. Wszystko to sprawia, że problematyka ta w dalszym ciągu aktualna w nauce prawa administracyjnego.

W nurt tych rozważań wpisuje się także recenzowana monografia. Poszerza ona w sposób znaczący wiedzę w tym zakresie, poruszając zagadnienia leżące nieco na uboczu dotychczasowych zainteresowań badawczych problematyki ochrony danych osobowych. Są wprawdzie w pracy omówione także zagadnienia o charakterze ogólnym, jak również rozważania o charakterze historycznym, niemniej jej zasadnicza część poświęcona jest tematyce w niedostatecznym stopniu podjętą w dotychczasowych opracowaniach naukowych, bądź zupełnie pomijaną, także ze względu na trudności, jakie rodzą się przy próbie

monograficznego opracowania tego zagadnienia. Już zatem z tego powodu praca zasługuje na uznanie, bowiem nie tylko szczegółowo omawia unormowania prawne związane z ochroną danych osobowych, ale także wskazuje na szczególne instrumenty prawne, którymi posługują się organy administracji publicznej w realizacji swych zadań i kompetencji odnoszących się do zapewnienia ludziom niezbędnej ochrony ich danych osobowych, a także do odpowiedniego ich zabezpieczania w zbiorach. Nie brak przy tym krytyki istniejących rozwiązań prawnych, na podstawie których państwo w sposób niedostateczny wywiązuje się z nałożonych na siebie obowiązków. Należy podkreślić, że w ostatnich latach obserwowany jest stały wzrost znaczenia dokumentów tożsamości a zwłaszcza dowodów osobistych, którym przyznano nowe funkcje, umożliwiając obywatelom na ich podstawie przekraczanie granic kraju. W tym zakresie dowody osobiste, zawierające najważniejsze dane osobowe człowieka uzyskały status dokumentów urzędowych o cechach przypisywanych kiedyś paszportom. Należy też zaznaczyć, że znaczenie dokumentów określających tożsamość osoby też przeszło znaczącą ewolucję, o ile bowiem dokumenty te wykorzystywane były początkowo głównie przez organy administracji publicznej, w tym organy kontroli, to współcześnie w coraz większym stopniu wykorzystuje się je w kontaktach prywatnych, a przede wszystkim w relacjach gospodarczych. Wiąże się to również z możliwością użycia tych dokumentów i zawartych w nich danych osobowych niezgodnie z ich przeznaczeniem, czemu zapobiec ma w przyszłości wykorzystanie w szerszym zakresie identyfikacji biometrycznej osób posługujących się tymi dokumentami.

2. Praca jest dość obszerna, liczy bowiem 231 stron. Składa się z siedmiu rozdziałów, wstępu, zakończenia, wykazu literatury, wykazu aktów prawnych, orzecnictwa sądowego oraz źródeł internetowych. Imponuje duża liczba przypisów (792), niekiedy bardzo obszernych, wiele wykorzystanych w pracy wyroków i postanowień sądowych, różnego rodzaju aktów prawnych, w tym źródeł prawa unijnego oraz blisko 300 pozycji cytowanej literatury przedmiotu, opinii oraz innych dokumentów, co również świadczy o bardzo dobrej znajomości przez Autorkę omawianego zagadnienia, a także niekiedy i zagadnień pokrewnych. Wskazuje to także na ogromny wysiłek, jaki Autorka włożyła w przygotowanie i napisanie rozprawy. Należy też dodać, że praca napisana jest poprawnym, prawniczym językiem, co sprawia, że śledzenie toku wywodów Autorki nie nastęrcza większych trudności. Należy też podkreślić, że każdy rozdział kończą krótkie, syntetyczne uwagi końcowe, które pozwalają raz jeszcze dokonać przeglądu najważniejszych tez postawionych i udokumentowanych wcześniej przez Autorkę.

3. Za prawidłowy należy także uznać układ pracy: wychodząc od zagadnień ogólnych dotyczących zdefiniowania pojęcia skuteczności prawa i niezbędnego rysu teoretycznego odnoszącego się do tego pojęcia, Autorka omawia ewolucję podstaw prawnych normujących ochronę danych osobowych, następnie omawia zakres przedmiotowy i podmiotowy tej ochrony w obowiązującej ustawie o ochronie danych osobowych, wskazuje na możliwość ograniczenia prawa do ochrony danych osobowych, dokonuje analizy ochrony tych danych w kontekście ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony wolności (prywatności) ludzi, wreszcie w części końcowej wskazuje na nowe uwarunkowania dotyczące ochrony danych osobowych w związku z powszechnym korzystaniem z Internetu i to zarówno w kontaktach z organami administracji publicznej, jak i w relacjach prywatnych (społecznościowych). Należy podkreślić, że Autorka dość konsekwentnie dokonuje krytycznej analizy istniejących rozwiązań prawnych, wskazuje, w jaki sposób rozwiązać powstające na tym tle problemy, w szczególności poprzez nowelizację stosownych przepisów. Dodajmy, że wszystkie oceny Autorki są dobrze uzasadnione i udokumentowane.

Korzystając z obowiązków recenzenta chciałbym tylko wskazać na zbieżność tematyki zawartej w rozdziale czwartym oraz piątym i szóstym. Wprawdzie treściowo są to różne zagadnienia, bowiem rozdział czwarty ze swej istoty ma charakter bardziej teoretyczny, oparty na rozwiązaniach konstytucyjnych, gdzie Autorka słusznie wskazuje na źródło zarówno do ochrony danych osobowych, jak i ograniczenia tej ochrony, niemniej dwa następne rozdziały dotyczą właśnie tych ograniczeń wynikających z wybranego ustawodawstwa szczególnego. Tak czy inaczej, treść pkt 4.2. w rozdziale czwartym jest niemal identyczna jak tytuły rozdziałów: piątego i szóstego. Może byłoby lepiej, gdyby inaczej została sformułowana treść pkt 4.2., wskazująca jednoznacznie, że prawo do ochrony danych osobowych (podobnie jak wiele innych praw wynikających z Konstytucji) nie ma charakteru absolutnego. W ten sposób udałoby się uniknąć tego zbędnego powtórzenia, w jednoznacznie nawiązującego to treści tytułów następnych rozdziałów.

Należy jednocześnie podkreślić, że już w początkowej części pracy znajdujemy właściwie wskazany cel pracy, którym jest wykazanie, że skuteczność rozwiązań prawnych w zakresie ochrony danych osobowych nie jest wysoka. Jednocześnie Autorka wskazuje na ograniczenia tej ochrony, a nawet na swoistą konkurencyjność niektórych przepisów: z jednej bowiem strony mamy przepisy o ochronie danych osobowych, z drugiej natomiast przepisy, które zobowiązują do ich ujawnienia. Na szczęście poglądy doktryny oraz orzecznictwo sądowe powoli ukształtowało także linie orzeczniczą organów administracji w tych sprawach, niemniej to na ustawodawcy leży główny ciężar tworzenia skutecznego, dobrego prawa,

chroniącego tożsamość człowieka, a jednocześnie skutecznie zabezpieczającego jego dane przed nieuzasadnionym ujawnianiem czy wręcz kradzieżą tożsamości.

4. Przechodząc do oceny merytorycznej rozprawy pragnę podkreślić, że oceniam ją wysoko. Autorka podjęła się opracowania dość trudnego tematu, który wprawdzie był wcześniej przedmiotem analizy naukowej, ale nie w takim zakresie. Zatem zasługą Autorki jest uporządkowanie dotychczasowych poglądów odnoszących się do istoty ochrony danych osobowych, poddanie ich krytycznej ocenie w oparciu o obowiązujące przepisy powszechnie obowiązujące jak i przepisy wewnętrzne oraz istniejące w tym przypadku orzecznictwo sądowe. Monografia zawiera także wskazanie źródeł niskiej skuteczności obowiązującej regulacji prawnej, a także wskazanie docelowego modelu tej regulacji zwłaszcza w odniesieniu do rozszerzającego się katalogu organów uprawnionych do przetwarzania danych osobowych, jak również w odniesieniu do zakresu tego przetwarzania, który w ostatnich miesiącach znacznie się powiększył. Z tego też powodu recenzowana praca ma doniosłe znaczenie nie tylko dla teorii prawa administracyjnego, a także dla praktyki jego stosowania, bowiem zawiera wyczerpujące omówienie tego zagadnienia.

5. Jak zaznaczyłem wyżej, pierwsze dwa rozdziały pracy mają charakter wprowadzający, teoretyczny. Rozdział pierwszy zawiera niezbędne dla dalszych wywodów definicje, a więc wprowadza niezbędny dla dalszej lektury aparat pojęciowy. To ważna część pracy, bowiem przy braku definicji legalnej tego pojęcia, skuteczność prawa może być rozumiana odmiennie, w zależności od przyjętego *ad hoc* kryterium oceny. Znajdujemy zatem tutaj zarówno rozważania dotyczące zasad tworzenia prawa, ale także uwagi z zakresu teorii organizacji, prakseologii oraz socjologii. Wszystko to dało podstawę Autorce do sformułowania własnej definicji „skuteczności prawa”, a także miernika tej skuteczności (s. 23-24). Dobrze się też stało, że Autorka omówiła także pojęcia pokrewne, jak również problematykę ograniczenia skuteczności prawa, czy też zagadnienie społecznej potrzeby skuteczności prawa. W dobie niskiej jakości tworzonego prawa, rozważania te zasługują na wysoką ocenę.

Z kolei rozdział drugi pracy przedstawia genezę i rozwój prawa do ochrony danych osobowych nie tylko w Polsce, ale także na płaszczyźnie międzynarodowej. Jak wskazałem wyżej, regulacja w tym zakresie powstała dopiero w końcu ubiegłego wieku, ale ze względu na niedoskonałości legislacyjne doczekała się już licznych opracowań, bogatego orzecznictwa administracyjnego i sądowego. Wszystko to sprawiło, że ustawę nowelizowano już 23 razy i czterokrotnie ogłaszano jej tekst jednolity. Wiele z tych zmian miało na celu dostosowanie ustawy do wymogów wynikających z przynależności do Unii Europejskiej, niemniej trzeba

też zgodzić się z Autorką, że przepisy ustawy stanowią konkretyzację norm konstytucyjnych oraz, że spełniają wiele różnych, niejednokrotnie przeciwstawnych sobie celów. Z jednej strony mają one chronić prawo do prywatności osób fizycznych (pomimo, że ustawa do tego się bezpośrednio nie odwołuje), z drugiej strony przepisy te muszą pozwalać na niezbędne, aksjologicznie usprawiedliwione przetwarzanie tych danych w sprawach związanych z szeroko pojętymi stosunkami społeczno-gospodarczymi.

6. Rozdział trzeci odnosi się do zakresu obowiązywania omawianej ustawy, a więc do samego pojęcia „danych osobowych” jak i do zasad ich przetwarzania, czyli do wszelkich czynności wykonywanych na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, w szczególności wykonywanych w systemach informatycznych. Należy podkreślić, że problematyka ta mimo kilkunastoletniego obowiązywania ustawy w dalszym ciągu budzi wątpliwości zarówno w literaturze jak i orzecznictwie sądowym, właśnie co do pojęcia danych osobowych jak i zakresu ich ochrony. Podobne problemy odnoszą się także do pojęcia zbioru danych, ich przetwarzania czy administrowania, bowiem terminy te, pomimo ich zdefiniowania przez ustawę nie są jednoznacznie rozumiane w praktyce stosowania ustawy, na co wskazuje także orzecznictwo sądowe. Autorka wychodząc zatem od definicji ustawowych, dokonuje ich analizy na tle istniejących poglądów w literaturze, a także prezentuje własne poglądy w tej sprawie, będące próbą rozstrzygnięcia powstających na tym tle sporów i niejasności. Należy podkreślić, że ustalenie czy dana informacja zaliczana jest do zbioru danych osobowych, czy też nie, będzie miała podstawowe znaczenie dla skuteczności ochrony tych danych, wpływa także na prawa i obowiązki obywateli.

7. Krótki rozdział czwarty (s. 98-111) odbiega nieco swym rozmiarem od pozostałych części pracy i choć zawiera istotne dla całej pracy ustalenia, to jednak w mojej ocenie rozdział ten winien raczej być początkową częścią rozdziału piątego. Pisałem już o tym wyżej. Z drugiej jednak strony odnosi się on także do rozdziału szóstego, w zakresie dotyczącym ochrony praw i wolności osób trzecich w ochronie danych osobowych. Tak czy inaczej, zaakcentowanie możliwości ograniczania prawa do ochrony danych osobowych uważam za niezwykle istotne, niemniej poddaję pod rozważenie Autorki inne nieco układy tej tematyki, zwłaszcza, gdyby rozważała publikację pracy. Należy pamiętać, że art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża wprawdzie ideę dopuszczalności ograniczeń praw i wolności człowieka, z drugiej jednak strony wprowadza „ograniczenie tych ograniczeń” do regulacji zawartych w ustawach.

8. Rozdziały piąty i szósty odnoszą się właśnie do tych ograniczeń. W pierwszym z nich Autorka omawia wybrane tajemnice o charakterze publicznoprawnym. Zdaniem Autorki

skuteczność tych regulacji w zakresie ochrony danych osobowych nie jest wysoka, bowiem w drodze ustawodawstwa szczególnego wprowadzone zostały daleko idące uprawnienia organów publicznych do przetwarzania tych danych. Nie mam jakichkolwiek zastrzeżeń do merytorycznej treści tego rozdziału, mam tylko pewien niedosyt rozważań na ten temat. Po pierwsze Autorka nie uzasadnia szczegółowo, dlaczego akurat poświęciła uwagę tajemnicy bankowej i tajemnicy telekomunikacyjnej. Może dlatego, że dotyczą one bezpośrednio większości ludzi współczesnego świata (zwłaszcza ta ostatnia), niemniej należy podkreślić, że w literaturze, w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, wyodrębniono ponad 80 różnego rodzaju tajemnic<sup>1</sup>, w większości mających charakter publicznoprawny, np. tajemnica pocztowa, skarbowa, celna, obrotu instrumentami finansowymi, brokerska itd. Oczywiście, omówienie tych ograniczeń z pewnością przekroczyłoby przyjęte tradycyjnie rozmiary pracy doktorskiej, niemniej zaakcentowanie liczby tych tajemnic tym bardziej uzasadnia tezę Autorki, o niskiej skuteczności omawianej przez nią regulacji.

Wysoko oceniam także rozdział szósty pracy. Zgadzam się z Autorką, że późniejsze uchwalenie ustawy o dostępie do informacji publicznej skomplikowało ochronę danych osobowych. Szczegółowa analiza tych ustaw prowadzi do konkluzji, że oto mamy z jednej strony normy chroniące dane osobowe, natomiast z drugiej strony ustawodawca zakłada jak najszersze udzielanie informacji, także poprzez regulacje szczegółowe zawarte w ustawach szczególnych. Te swoistego rodzaju „specustawy” nie pozwalają nawet na ujednoczenie zasad udostępniania informacji, nie mówiąc już o ujednoczeniu systemu ochrony danych osobowych. Stąd m.in. bogata literatura i orzecznictwo sądowe dotyczące kwestii, którym przepisom dać prymat. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie „informacja publiczna” ma szersze znaczenie, bowiem w jej treści mogą się także znajdować (i często są) dane osobowe. W tej części pracy brakuje mi trochę rozważań (zwłaszcza w pkt 6.4.4.) dotyczących analizy treści art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczących szerokiego uprawnienia podmiotowego do uzyskania tych informacji. Praktyka administracyjna wskazuje, że nader często uprawnienie to jest wykorzystywane do realizacji bliżej nieokreślonych celów wnioskodawcy, niezgodnych jak się wydaje z pierwotnym założeniem ustawy, co niejednokrotnie znacząco utrudnia sprawne funkcjonowanie organów administracji publicznej.

9. Rozdział ostatni dotyczy coraz szerszego wykorzystywania Internetu do przekazywania różnego rodzaju informacji, w tym także co zrozumiałe - danych osobowych.

---

<sup>1</sup> Jawność i jej ograniczenia. T. VI – Struktura tajemnic, red. A. Gryszczyńska. Warszawa 2014, s. 233-268.

Rozwojowi nowych technologii przekazu towarzyszyć musi system ochrony tożsamości korzystających z nich ludzi, a także ochrona korespondencji przesyłanej drogą elektroniczną, zarówno korespondencji urzędowej, jak i prywatnej. Ochronie tej pierwszej służą odrębne regulacje prawne, m.in. ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, natomiast ochronie tej drugiej służą dobrowolne systemy ochronne oddane do dyspozycji osób korzystających z tej formy przekazu (logowanie, hasła itp.). Coraz większym problemem staje się też monitoring przestrzeni publicznej, (o czym przestrzegają tablice informacyjne przy wjeździe do wielu miejscowości), a także monitoring przestrzeni prywatnej. Dziś korzystając z tej formy przekazu możemy zobaczyć jak i gdzie ktoś mieszka, jaki ma samochód (o ile stał przed domem w momencie fotografowania), a nawet, kto w nim mieszka. Wprowadzie tablice rejestracyjne i twarz osób uwidocznionych na zdjęciach są odpowiednio zasłonięte (zanonimizowane), niemniej pozostałe, widoczne charakterystyczne cechy pozwalają bez trudu określić tożsamość osoby jak i niekiedy stan jego majątku. Problemy te, co widać w treści omawianego rozdziału, stanowią także przedmiot troski Autorki o właściwą ochronę prywatności.

10. Pracę oceniam także bardzo wysoko pod względem formalnym. Praca jest niezwykle staranna, napisana poprawnym językiem, przez co czyta się ją bez większych trudności. Szczęśliwie każdy rozdział kończy się krótkim, niezwykle użytecznym dla czytelnika podsumowaniem. Wychodząc jednak z obowiązków recenzenta chciałbym jedynie zwrócić uwagę Autorce na kilka potknięć, które moim zdaniem nie powinny mieć miejsca. Przede wszystkim razić może zamienne stosowanie spójnika „iż”, i „że”. Należy podkreślić, że spójnik „iż” używany jest zazwyczaj w zdaniach złożonych, poprzedzony spójnikiem „że”. Autorka nie uniknęła także posłużenia się słowem „zapis” zamiast „przepis” (zob. przypis 139, s. 45), być może dlatego, że jest ono używane nieomal codziennie przez polityków i niezbyt wykształconych dziennikarzy, niestety spotyka się go także w orzecznictwie sądowym. A przecież słowo „zapis” ma swoje normatywne znaczenie, choćby w prawie spadkowym. W niektórych aktach prawnych nieaktualny jest numer Dziennika Ustaw (np. dotyczący ustawy o imprezach masowych, ustawy o rachunkowości, o statystyce publicznej), bowiem przed 2016 r. akty te były też ujednolicane.

11. W konkluzji pragnę jednak raz jeszcze podkreślić, że Autorka oparła swą pracę na analizie tekstów wielu aktów prawnych oraz obszernej, odpowiednio dobranej literatury jak również orzecznictwa sądowego. Podjęła się monograficznego opracowania, wszechstronnie charakteryzującego skuteczność regulacji prawnych w zakresie danych osobowych, a także wskazała propozycje nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie, dając w ten sposób w

pełni samodzielne i przemyślane opracowanie. W pracy widać także, że Doktorantka wykazała się bardzo dobrą znajomością problematyki teoretycznej z zakresu prawa i postępowania administracyjnego. Praca ma także doniosłe znaczenie praktyczne, może być bowiem wykorzystana w praktyce administracyjnej, sądowej, jak i w procesie dydaktycznym. Pomimo zatem uwag krytycznych, które podniosłem z obowiązku recenzenta, (nielicznych zresztą), w całości pracę oceniam jednoznacznie pozytywnie, bowiem podniesione uwagi krytyczne nie umniejszają jej ogólnej wysokiej oceny.

W tym stanie rzeczy stwierdzam, że recenzowana praca spełnia wszystkie warunki przewidziane dla prac doktorskich, zawarte w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.). Wnoszę zatem o jej przyjęcie i podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

  
Czesław Martysz