Dr hab. Arwid Mednis

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

Warszawa, 9 października 2025 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej
Pana magistra Pawła Hajduka pt. Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych wobec wyzwań transformacji cyfrowej

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa doktorska Pana magistra Pawła Hajduka pt. „Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych wobec wyzwań transformacji cyfrowej" napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Grażyny Szpor.

W pierwszej kolejności należy bardzo pozytywnie ocenić wybór tematu pracy. Rozwój technologii cyfrowych, w szczególności tych, których służą do użytku prywatnego, a w konsekwencji przeniesienie znacznej części naszego życia do sieci, spowodowały pojawienie się nowego typu zagrożeń w sferze praw podstawowych. Fakt, że pojawiały się one stopniowo doprowadził do przyjęcia w różnym czasie szeregu regulacji służących różnym celom szczegółowym. Nie może jednak dziwić traktowanie regulacji z zakresu ochrony danych osobowych jako fundamentalnych z perspektywy prawa europejskiego. Prawna ochrona danych osobowych jest istotna nie tylko ze względu na wynikające z przetwarzania tych danych potencjalne zagrożenia dla naszej prywatności, ale również ze względu na zagrożenia dla innych praw i wolności. Wskazuje na to już sam tytuł najważniejszego omawianego w pracy aktu z tego zakresu, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku 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) („RODO"). Regulacja ta nie

odnosi się zatem jedynie wobec prawa do prywatności (jak wskazują niektórzy autorzy), ale wobec wszystkich praw i wolności obywatelskich, które mogą zostać naruszone w związku z przetwarzaniem danych osobowych. Należy pozytywnie ocenić fakt, że Autor w swojej pracy podobnie rozumie cel RODO.

Zagadnienie krzyżowania się kompetencji organów działających w sferze cyfrowej było już wprawdzie przedmiotem rozważań również w polskiej nauce prawa, niemniej nie doczekało się omówienia w tak szerokim zakresie i w tak kompleksowy sposób. Ponadto, temat ten ma ogromny potencjał praktyczny, który Autor w pełni wykorzystał formułując interesujące wnioski *de lege ferenda*.

2. ***Analiza pracy doktorskiej***

Recenzowana praca ma przejrzystą strukturę, użyta w niej argumentacja jest spójna i logiczna.

W pracy posłużono się przede wszystkim metodą dogmatyczną i w pewnym zakresie metodą prawnoporównawczą, z elementami analizy historycznoprawnej.

Praca Pana mgr Pawła Hajduka składa się z wprowadzenia (zawierającego identyfikację problemu badawczego, hipotezy badawcze, opis struktury rozprawy i metod badawczych), pięciu rozdziałów podzielonych na punkty i podpunkty oraz zakończenia zawierającego podsumowanie.

Autor koncentrując swoje rozważania wokół regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych formułuje jako główną hipotezę badawczą stwierdzenie, że w obszarze tym ustanowione zostały organy administracji publicznej, których kompetencje krzyżują się, co prowadzi do niepewności prawnej, a brak jest instrumentów prawnych, które mogłyby ten problem skutecznie rozwiązać. Hipotezie głównej towarzyszy kilkanaście poprawnie sformułowanych hipotez pomocniczych. Na marginesie tylko wskazuję, że we wprowadzeniu zabrakło przytoczonej w końcowej części pracy, definicji „niepewności prawnej", czyli niemożliwości przewidzenia wyniku stosowania prawa. Wydaje się, że dla przejrzystości postawionego problemu, definicja ta powinna była znaleźć się w części wprowadzenia określającej cele rozprawy doktorskiej.

W rozdziale pierwszym dysertacji Autor omawia podstawowe pojęcia, takie jak pojęcie organu administracji publicznej, prawnych form działania tych organów oraz kluczowe z perspektywy tematu pracy pojęcie kompetencji oraz pojęcia powiązane (właściwość organu, zakres działania oraz zadania). Wobec braku definicji legalnej pojęcia kompetencji, Autor słusznie omawia je głównie na podstawie ustaleń doktryny. Omówienie to jest jednak dość skrótowe, a ponadto może budzić pewne wątpliwości przyjęcie dość szerokiej definicji tego pojęcia, w istocie zbliżonego do pojęcia zadań organu. Prowadzona w dalszej części dysertacji analiza kompetencji poszczególnych organów wskazuje jednak, że Autor rozumie pojęcie kompetencji w sposób uwzględniający wyposażenie organu w środki pozwalając na realizację jego uprawnień i obowiązków. Rozdział ten oceniam bardzo wysoko jako poprawne wprowadzenie do terminologii używanej w dalszej części pracy.

Uważam jedynie, że rozważania na temat pojęcia „kompetencji cyfrowych" (pkt. 1. 6 dysertacji) są zbędne z perspektywy głównego tematu pracy.

Rozdział drugi poświęcono wybranym aktom prawnym omówionym w kontekście krzyżowania się zakresów przedmiotowych tych aktów w obszarze przetwarzania danych osobowych. Oprócz RODO jako podstawowego aktu prawnego w tym obszarze, analizie poddano akty prawne prawa unijnego i krajowego takie jak: akty regulujące przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, przepisy dotyczące cyberbezpieczeństwa, prawo konkurencji, Akt o Rynkach Cyfrowych (DMA), Akt o Usługach Cyfrowych (DSA), sztuczną inteligencję (AI Act), Akt w sprawie zarządzania danymi (DGA), Akt w sprawie Danych (Data Act) i europejskie przestrzenie danych. To ostatnie zagadnienie omówiono skrótowo z uwagi na fakt, że poza regulacjami dotyczącymi danych medycznych, legislacja w tej kwestii jest dopiero rozwijana. Wybór powyższych obszarów i wskazanych aktów prawnych jako obszaru referencyjnego uważam za trafny. Wydaje się, że Autor miał świadomość, że pod kątem krzyżowania się zakresów regulacji oraz kompetencji organów można było rozważyć włączenie do analizy również innych regulacji, które w jakimś zakresie dotyczą przetwarzania danych osobowych w sferze cyfrowej, jak choćby regulacje dotyczące banków czy usług płatniczych (w dalszej części pracy podano zresztą przykłady w tego zakresu odnoszące się np. do relacji pomiędzy organem ochrony danych osobowych a Komisją Nadzoru Finansowego). Pominięcie tych obszarów nie wpływa jednak na poprawność identyfikacji głównego problemu oraz dokonanej analizy.

Za niezwykle istotną uważam dokonaną w rozdziale drugim analizę zakresu podmiotowego i przedmiotowego RODO, wskazującą przede wszystkim na to, że oba zakresy

są bardzo szerokie i nieostre co w znacznym stopniu wpływa na analizę krzyżowania się kompetencji organów.

Najważniejszym wątkiem poruszonym w tym rozdziale jest dokonana w pkt. 2.6 analiza wskazanych powyżej aktów prawnych pod kątem krzyżowania się ich zakresów przedmiotowych i podmiotowych aktów prawnych w obszarze referencyjnym tj. przetwarzania danych osobowych. Analizę oceniam wysoko, szczególnie ze względu na odwołanie do konkretnych przykładów (np. kopiowania dokumentów jako środka bezpieczeństwa finansowego w przepisach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy finansowania terroryzmu) pokazujących problem od strony praktycznej.

W kolejnym rozdziale Autor opisał kompetencje organów stosujących akty prawne w każdym ze wskazanych obszarów uwzględniając zarówno poziom unijny jak i krajowy. Autor w przejrzysty sposób opisał cechy wspólne tych organów, następnie w oparciu o przegląd literatury w tym zakresie, sformułował własną typologię ich kompetencji.

Pokrótce scharakteryzował wybrane organy i ich kompetencji, biorąc pod uwagę takie organy jak Europejska Rada Ochrony Danych, Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu, Agencja Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa, Europejska Rada ds. Innowacji w zakresie Danych, Europejska Rada ds. Sztucznej Inteligencji, Europejski Urząd ds. Sztucznej Inteligencji, Komisja Europejska jako organ unijnego prawa konkurencji, Grupa Wysokiego Szczebla, Europejska Rada ds. Usług Cyfrowych oraz organy na poziomie krajowym, t. j. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa oraz Zespoły Reagowania na Incydenty Komputerowe (CSiRT), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta jako organ krajowego prawa konkurencji, organy właściwe w Akcie o Usługach Cyfrowych, organy właściwe do spraw usług pośrednictwa danych i organy właściwe do spraw rejestracji organizacji altruizmu danych, organy właściwe w Akcie w Sprawie Danych, organy właściwe w Akcie w Sprawie Sztucznej Inteligencji. Wskazanie organów oceniam jako trafne i wyczerpujące, jedynie uważam, że opisy niektórych organów jak np. Prezesa UOKiK w zakresie wykraczającym poza kompetencje, są zbyt obszerne i szczegółowe.

Kluczowymi z perspektywy postawionych hipotez są rozdziały czwarty i piąty.

W rozdziale czwartym omówiono krzyżowanie się kompetencji wskazanych organów w obszarze przetwarzania danych osobowych. Autor sformułował definicję krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej stosujących akty prawne w obszarze

przetwarzania danych osobowych, następnie typologię krzyżowania się kompetencji organów. Wskazał przy tym kryteria użyte w typologii, tj. kryterium kompetencji, intencji prawodawcy oraz perspektywy, w jakiej krzyżowanie się ujawnia. Następnie wskazał instrumenty prawa materialnego, ustrojowego i procesowego służące zredukowaniu negatywnych skutków krzyżowania się kompetencji, a także skutki tego zjawiska obejmujące również sferę gospodarczą.

Rozdział czwarty zamyka analiza prawnoporównawcza rozwiązań służących zredukowaniu skutków krzyżowania się kompetencji z perspektywy jurysdykcji Królestwa Niderlandów i Wielkiej Brytanii ograniczonym do rozwiązań przyjętych w tych jurysdykcjach w celu zredukowania negatywnych skutków analizowanego zjawiska.

Rozdział ten oceniam bardzo wysoko, choć nie do końca jest dla mnie jasne rozróżnienie pomiędzy zjawiskiem krzyżowania się kompetencji a współstosowaniem prawa przez podmioty i w konsekwencji analiza środków stosowanych przez organy nadzorcze z różnych dziedzin. Dobrym przykładem są tu powołane przez Autora sprawy dotyczące przetwarzania danych przez banki w celach między innymi budowy modeli analitycznych. Prezes UODO uważa, że przetwarzanie takich danych po zakończeniu umowy lub po złożeniu zapytania kredytowego niezakończonego podpisaniem umowy, jest niedopuszczalne. Organ ochrony danych dokonuje w tym zakresie samodzielnej analizy przepisów Prawa bankowego oraz unijnych przepisów odnoszących się do budowy wspomnianych modeli. Przepisy te stworzono zresztą z myślą o procedurach ostrożnościowych pozwalających m. in. na lepszą ocenę ryzyka związanego z udzielaniem kredytów. Orzecznictwo WSA w Warszawie w tej sprawie jest podzielone: część składów orzekających uważa, że Prezes UODO oceniając zasadność przetwarzania ww. danych konsultować sprawę z KNF jako organem odpowiedzialnym za akceptację modeli analitycznych w bankach. To bowiem przyjęte metody i inne kryteria odnoszące się do budowy tych modeli powinny determinować zakres niezbędnych danych osobowych. Jeśli przyjąć za cytowaną w pracy M. Sakowską-Baryłą, że współstosowanie aktów prawnych dotyczy sytuacji, gdy istnieje pewien wspólny obszar wpływów, ale zasadniczo akty te służą realizacji innych celów i gwarancji konstytucyjnych, to należy zauważyć, że właściwie wszystkie wybrane przez Autora do analizy akty prawne dość znacznie różnią się jeśli chodzi o cele, od RODO. W mojej ocenie można przyjąć, że być może poza AI Act, którego zasadniczym (nie jedynym) celem jest ochrona praw podstawowych, pozostałe akty prawne służą jednak innym celom niż RODO. Np. w przepisach o cyberbezpieczeństwie w pierwszej kolejności chodzi m. zd. o zapewnienie ciągłości i jakości świadczonych usług w

kluczowych i ważnych sektorach. Nie kwestionuję przy tym ani definicji ani typologii krzyżowania się kompetencji, a jedynie sens wyróżnienia kategorii „współstosowania" aktów prawnych.

W rozdziale czwartym doceniam również poruszenie przez autora wątku szeroko rozumianej skuteczności prawa w kontekście wspomnianego krzyżowania się kompetencji organów.

Ostatni, piąty rozdział dysertacji Autor poświęcił analizie przyczyny zjawiska krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych, a także sformułował w nim postulaty *de lege ferenda*.

Wydaje się, że przyczyny zjawiska krzyżowania się kompetencji Autor zidentyfikował poprawnie, chociaż sądzę, że w niektórych przypadkach można było nieco głębiej zbadać to zagadnienie, analizując choćby materiały Komisji Europejskiej wskazujące na potrzebę regulacji danej kwestii oraz zasady stanowienia prawa unijnego.

Zdaniem Autora, pierwszą przyczynę omawianego zjawiska jest nieadekwatność odpowiedzi prawodawcy na przemiany spowodowane transformacją cyfrową skutkująca tzw. rozłączeniem regulacyjnym. Drugą jest wybór techniki legislacyjnej przez prawodawcę, aby obszar ten uregulować za pomocą zasad, terminów nieostrych metody opartej na ryzyku w celu zapewnienia neutralności technologicznej. Trzecią przyczynę stanowi niejasność taksonomiczna w odniesieniu do zasadności i sposobu wyodrębnienia kompleksowej gałęzi prawa, „prawa ochrony danych osobowych". Czwartą przyczyną ma być proces europeizacji prawa administracyjnego prowadzący do powstania złożonej struktury podmiotów administrujących bez wyraźnych hierarchicznych relacji między nimi. Piątą przyczyną są zaś rozbieżne cele wyznaczone poszczególnym organom administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych.

Następnie Autor formułuje cztery postulaty *de lege ferenda*.

Zgłasza zatem:

- postulat wyodrębnienia prawa danych jako odrębnej kompleksowej gałęzi prawa.
- postulat centralizacji struktury stosowania RODO wobec największych podmiotów nadzorowanych i ustanowienie organów ochrony danych jako organów właściwych dla stosowania aktów prawnych w obszarze przetwarzania danych osobowych;

- postulat wprowadzenia efektywnych instrumentów współpracy między podmiotami administrującymi stosującymi akty prawne w obszarze przetwarzania danych osobowych;
- postulat wprowadzenia instrumentu prawnego o charakterze klauzuli safe harbour dla podmiotów nadzorowanych.

Odnośnie do zidentyfikowanej pierwszej przyczyny i postulatu, warto wskazać, że przepisy unijne w poszczególnych analizowanych dziedzinach powstawały w różnych okresach w związku z pojawiającymi się potrzebami regulacyjnymi wynikającymi z potrzeby ochrony różnych wartości, w tym ochrony praw podstawowych. Koncepcja „prawa danych" nie jest nowa, funkcjonuje już jako postulat m. in. w niemieckiej nauce prawa. Pomijając podstawowy problem czy powinniśmy w obrębie jednej gałęzi łączyć kwestie danych osobowych i nieosobowych, należy przede wszystkim wskazać odmienne cele regulacji: prawo danych osobowych traktuje dane osobowe jako swoiste wrota do naszego życia, a zatem – jak już wspomniałem - rację mają ci, którzy podkreślają, że prawo to chroni różne prawa podstawowe (np. prawo do równego traktowania, prawo własności), a nie tylko prawo do prywatności. Z kolei przepisy odnoszące się do danych nieosobowych mają na celu m. in. zwiększenie ich dostępności. Patrząc z tej perspektywy można mieć wątpliwości co do praktycznego sensu wyodrębnienia takiej gałęzi prawa. Z drugiej strony, doceniam podniesienie przez Autora kwestii kontroli decyzji nadzorczych, którą sam podnoszę od wielu lat. „Prawo danych" mogłoby wymóc uporządkowanie kwestii tej kontroli, która dziś należy do sądów administracyjnych i cywilnych, w tym do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sądy administracyjne oceniają wyłącznie zgodność z prawem danej decyzji, a zatem nie są w stanie skutecznie ocenić całej gamy zagadnień nieuregulowanych w przepisach prawa, a wynikających choćby z tego, że zarówno RODO, jak i duża część innych analizowanych w dysertacji przepisów (AI Act, DSA, AML, cyberbezpieczństwo) oparte są o tzw. risk-based approach (celnie scharakteryzowany przez Autora).

Powyższe uwagi nie mają na celu zakwestionowania wspomnianego postulatu (choć kryterium udziału w danym akcie przepisów odnoszących się do danych osobowych, wydaje mi się sztuczne i niepraktyczne), a jedynie stanowią wskazanie do głębszej analizy uzasadnienia postulatu. Niemniej, postulat Autora zgłoszony w dyskusji naukowej wymaga poważnego rozważenia, co samo w sobie go nie dyskwalifikuje.

Postulat drugi jest poniekąd konsekwencją pierwszego. Wydaje mi się dobrze uzasadniony, choć w mojej ocenie Autor nie rozważył w pełni wspomnianego już problemu różnicy celów regulacji, która może prowadzić do „rozmycia" głównej funkcji organu i stworzenia z niego swoistego „sądu" rozważającego pierwszeństwo zastosowania konkretnego aktu przed innym. W Polsce mieliśmy do czynienia z tym problemem np. przy okazji dyskusji czy organ ochrony danych osobowych powinien być również właściwy do spraw udostępnienia informacji publicznej.

Pozostałe dwa postulaty uważam za przemyślane i dobrze uzasadnione, choć w przypadku postulatu wprowadzenia rozwiązania typu „safe harbour" zabrakło mi szerszego odniesienia się do wspomnianego problemu różnic w celach regulacji. Posługując się podanym przez Autora przykładem RODO i przepisów o cybebezpieczeństwie, można wskazać, że dokonana przez organy ocena środków mitygujących potencjalne ryzyka zawiera w sposób oczywisty wiele elementów wspólnych (np. ochrona systemu IT przed włamaniem), ale identyfikacja ryzyk na gruncie tych przepisów może być różna. Stąd np. pozytywna ocena systemu zabezpieczeń dokonana przez organ ochrony danych osobowych, może nie w pełni realizować wszystkie kryteria oceny dokonywanej przez organ właściwy do spraw cyberbezpieczeństwa. Pierwszy z nich weźmie bowiem pod uwagę ryzyka w sferze praw i wolności, drugi – ryzyko zaprzestania świadczenia lub pogorszenia jakości usług.

3. Ogólna ocena pracy

Powyższe uwagi nie wpływają na ogólną bardzo wysoką ocenę pracy doktorskiej Pana Pawła Hajduka.

Należy zauważyć, że Autor swobodnie porusza się zarówno w obrębie tematyki prawa ochrony danych osobowych, jak i pozostałych zagadnień prawnych objętych obszarem referencyjnym. Ma bardzo dobry przegląd regulacji prawnych z tych zakresów, w tym również stosunkowo niedawno przyjętych aktów prawnych.

Metodyka zastosowana w pracy jest poprawna, Autor łączy elementy różnych metod z przewagą metody dogmatycznej, która wprawdzie jest najczęściej stosowaną w pracach tego typu, jednak tu ze względu na omawiane zagadnienia była konieczna.

Wnioski dysertacji odpowiadają postawionym na początku tezom. Przegląd regulacji prowadzi do słusznych wniosków, potwierdzających, że w analizowanym obszarze

przetwarzania danych osobowych ustanowione zostały organy administracji publicznej, których kompetencje krzyżują się, co prowadzi do niepewności prawnej a więc nieprzewidywalności skutków w sferze stosowania prawa, i brak jest instrumentów prawnych, które mogłyby ten problem skutecznie rozwiązać.

Autor zawarł szereg zasługujących na uwagę postulatów, które jasno wynikają z dokonanej przez Autora szczegółowej analizy tematu.

Rozprawa doktorska Pana Pawła Hajduka jest napisana poprawnym i przejrzystym językiem. Zawiera nieliczne błędy literowe, językowe i formalne, nie wpływają one jednak na bardzo pozytywny odbiór pracy zarówno od strony językowej, jak i wizualnej. W przypadku przekazania pracy do druku sugeruję jednak dokonanie niezbędnej korekty, w tym przegląd redakcji powtarzających się przypisów.

Reasumując, recenzowaną pracę oceniam bardzo wysoko, nie stwierdzam żadnych błędów merytorycznych a nieliczne uwagi zawarte w recenzji należy traktować jako rekomendacje do ewentualnego wykorzystania w przypadku publikacji rozprawy. Do rozważenia pozostawiam skrócenie pracy o wskazane powyżej wątki, które niewiele wnoszą do zasadniczego zakresu analizy będącej przedmiotem pracy Pana mgr Pawła Hajduka.

Należy również wysoko ocenić dobór literatury i orzecznictwa, są one szeroko powoływane i prawidłowo wykorzystane. W mojej ocenie, Autor nie pominął żadnej istotnej pozycji z omawianego zakresu.

Wnioski końcowe

W mojej ocenie rozprawa doktorska Pana mgr Pawła Hajduka pt. „Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych wobec wyzwań transformacji cyfrowej" spełnia wymogi określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zmianami). Recenzowana praca prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta oraz wskazuje na umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W szczególności, przedstawiona rozprawa doktorska, stanowi ważny wkład w naukę prawa ochrony danych osobowych, zawiera także ciekawe naukowo wnioski oraz propozycję rozwiązania przedstawionego problemu naukowego.

Przeanalizowany materiał, w tym przepisy prawa, stanowiska wyrażone w literaturze i orzecznictwie wskazują na dużą swobodę Autora w poruszaniu się w obrębie omawianej problematyki, a tym samym na dużą wiedzę teoretyczną z tego zakresu. Ponadto, praca porządkuje obecny stan wiedzy, ma zatem również walor edukacyjny. Z powyższych względów rekomenduję jej publikację.

Dr hab. Arwid Mednis