

Gdańsk, 5 października 2025 r

dr hab. Wojciech Rafał Wiewiórowski, prof. UG
Katedra Informatyki Prawniczej
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Gdański

Recenzja pracy doktorskiej Pana mgra Pawła Hajduka pt. *„Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych wobec wyzwań transformacji cyfrowej”*

I. Wybór tematu i przedmiotu badań

1. Przedstawiona przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie rozprawy doktorska Pana mgra Pawła Hajduka pt. *„Kompetencje organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych wobec wyzwań transformacji cyfrowej”* w bardzo ciekawy sposób łączy dyskusji nad nowymi ramami prawnymi gospodarki elektronicznej i społeczeństwa informacyjnego prowadzonej na poziomie Unii Europejskiej w ostatnich dziesięciu latach z dyskusją o reformie polskiego prawa administracyjnego materialnego, prawa ustrojowego i procedury administracyjnej. Jest to dla mnie bardzo ważna cecha tej pracy. Przyznaję, że Doktorant nie jest dla mnie osobą anonimową. Wielokrotnie miałem okazję jako Europejski Inspektor Danych Osobowych (EDPS / EIOD) brać udział w międzynarodowych konferencjach naukowych, na których Pan mgr Paweł Hajduk przedstawiał wyniki swych badań. Naukowcy uczestniczący w tego typu dyskusji naukowej, miewają zwyczaj odrywać „europejski dyskurs” od jego polskiego odpowiednika, przyjmując, że już problemy terminologiczne z zakresu doktryny prawa uniemożliwiają - lub znacznie utrudniają - łączenie obu „światów”. W sytuacji, gdy coraz większa część norm prawnych odnoszących się do środowiska cyfrowego pochodzi z rozporządzeń i ma z założenia być bezpośrednio obowiązująca, bezpośrednio stosowalna i bezpośrednio skuteczna (tak wertykalnie jak i horyzontalnie, takie równoległe ale prowadzone osobno rozważania o prawie polskim i europejskim są oczywiście drogą donikąd.



Doktorant nie poddaje się pokusie zamknięcia się wyłącznie w europejskim dyskursie prawnym i prawniczym lecz - z ogromną elokwencją - łączy doktrynę prawa polskiego i unijnego nie bojąc się zarzutów o „polonizację” doktryny unijnej.

2. Od listopada 2020 r. Komisja Europejska promuje koncepcję regulacji rynków, usług i technologii cyfrowych poprzez osadzony na fundamencie RODO zestaw podstawowych aktów prawnych - tzw. *digital rulebook*, na który przede wszystkim składają się:

- akt o usługach cyfrowych (DSA),
- akt o zarządzaniu danymi (DGA),
- akt o rynkach cyfrowych (DMA),
- akt o sztucznej inteligencji (AIA) i
- akt o danych (DA).

Doktorant uzupełnia tą listę o akty prawne z zakresu cyberbezpieczeństwa oraz zwalczania prania brudnych pieniędzy. *Digital rulebook* nie pojawił się jednak w próżni. Europejski prawodawca musiał odnieść się nie tylko do bezpośrednich poprzedników każdej z części zbioru (o ile takie poprzedzające akty istniały), ale również – a może przede wszystkim – oprzeć je na fundamentach wybudowanych w poprzednich latach w Unii.

3. Praca doktorska Pana mgra Pawła Hajduka jest nie tylko wynikiem badań prowadzonych przez Doktoranta. Przede wszystkim świadczy o Jego głębokiej wiedzy o rynkach cyfrowych i wyzwaniach ich regulacji oraz znajomości prawnych i technicznych zagadnień przetwarzania danych osobowych, które jest nieodłączną i podstawową działalnością podmiotów działających na rynkach cyfrowych. Dla czytelnika, który patrzy na regulację rynków i usług przez pryzmat praw podstawowych do prywatności i ochrony danych osobowych (art. 7 i 8 Karty praw podstawowych) jest to wyjątkowo cenne. Wiedza Doktoranta na temat modeli biznesowych i technologii regulowanych przez każdą z wyżej wymienionych aktów, umożliwia Doktorantowi odniesienie ich do zasad ochrony danych osobowych nie tylko w przypadku tych przepisów zawartych w tych nowych aktach, które wyraźnie odnoszą się do definicji, pojęć i obowiązków RODO.

II. Główne tezy i struktura pracy

4. Doktorant stwierdza, że prowadzone przez niego badania, które stworzyły podstawy dla przedstawionej pracy doktorskiej, pozwoliły na sformułowanie głównej tezy pracy, zgodnie z którą w obszarze przetwarzania danych osobowych 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.

5. By zweryfikować główną hipotezę badawczą, Doktorant sformułował pomocnicze hipotezy badawcze, zgodnie z którymi:

a) pojęcie „kompetencji organów administracji publicznej” - tak w prawie stanowionym jak i w doktrynie prawa - jest niejednoznaczne, a na ustalenie znaczenia terminu „kompetencje” w języku prawnym wpływa wprowadzenie użycia terminu „kompetencje cyfrowe” na określenie całokształtu wiedzy, umiejętności i postaw umożliwiających pełnowartościowe funkcjonowanie w społeczeństwie cyfrowym;

b) zakres przedmiotowy i podmiotowy RODO jest szeroki i nieostry, a Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) dokonywał przez lata wykładni rozszerzającej podstawowych pojęć z zakresu prawa ochrony danych osobowych, takich jak: „dane osobowe”, „przetwarzanie danych osobowych”, „administrator danych osobowych” i „współadministrator danych osobowych”;

c) zakres przedmiotowy RODO krzyżuje się z zakresem przedmiotowym unijnych i krajowych aktów prawnych w obszarze przetwarzania danych osobowych, które wybrane zostały jako obszar referencyjny dla przeprowadzonych badań (tj. przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, cyberbezpieczeństwo, prawo konkurencji, Akt o Rynkach Cyfrowych (DMA), Akt o Usługach Cyfrowych (DSA), sztuczną inteligencję oraz (europejskie przestrzenie danych).

6. Doktorant objął swymi badaniami kompetencje: Europejskiej Rady Ochrony Danych (EROD), Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA), Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa, Komisji Europejskiej jako organu unijnego prawa konkurencji, Grupy Wysokiego Szczebla ds. DMA, Europejskiej Rady ds. Usług Cyfrowych, Europejskiej Rady ds. Innowacji w zakresie Danych, Europejskiej Rady ds. Sztucznej Inteligencji oraz Europejskiego Urzędu ds. Sztucznej Inteligencji (poziom UE) oraz polskich organów i urzędów takich jak: Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa, 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 i organy właściwe w Akcie w sprawie Sztucznej Inteligencji.

7. Doktorant uznał również za zasadne wyróżnienie typów kompetencji organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych, ujmując na swej indykatywnej liście kompetencje:

- proceduralne w toku prowadzonych postępowań w celu wyjaśnienia sprawy lub wobec podmiotów nadzorowanych;

- naprawcze;

- współpracy oraz

- doradcze, informacyjne oraz edukacyjne (ujęte w jedną grupę).

Zjawisko krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej stosujących akty prawne w obszarze przetwarzania danych osobowych zdefiniowano na potrzeby pracy jako sytuację, w której co najmniej dwóm organom administracji publicznej przyznane zostały kompetencje w tej samej sprawie albo w odniesieniu do tego samego zagadnienia w taki sposób, że może prowadzić to do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub tego samego zagadnienia odmiennie.

Wyróżniono jednocześnie typy krzyżowania się tychże kompetencji jako:

- a. właściwe i niewłaściwe;
- b. zamierzone (kiedy było to intencją prawodawcy) i niezamierzone (kiedy nie było to intencją prawodawcy);
- c. w wymiarze horyzontalnym (w sytuacji, w której krzyżowanie się kompetencji ujawnia się z perspektywy organów administracji publicznej) i wertykalnym (w sytuacji, w której krzyżowanie się kompetencji ujawnia się z perspektywy podmiotów nadzorowanych i podmiotów danych).

8. Kolejne trzy hipotezy pomocnicze - przy innej konstrukcji dysertacji doktorskiej - mogłyby śmiało służyć za tezy główne pracy. Nie kwestionując więc wyboru dokonanego przez Doktoranta, który uważam za dobrze uzasadniony, sugeruję rozważenie alternatywnej konstrukcji przy ewentualnej publikacji pracy w formie książkowej.

Zgodnie z trzema wyróżnianymi w niniejszej recenzji hipotezami pomocniczymi Doktorant uznał, że:

- a) brak jest skutecznych instrumentów prawnych do rozwiązania negatywnych skutków, które wynikają ze zjawiska krzyżowania się kompetencji, a instrumenty, które zostały ustanowione, aby przeciwdziałać jego negatywnym konsekwencjom, okazały się niewystarczające.
- b) równie nieskuteczne są instrumenty prawne w prawie administracyjnym materialnym - w tym tzw. „klauzule *‘bez uszczerbku’*” - które doktorant nazywa „sztuczkami *retorycznymi*”, zaś instrumenty prawne w prawie procesowym umożliwiają rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji publicznej na gruncie skonkretyzowanych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, a zatem nie można używać ich prospektywnie i abstrakcyjnie, co nie pozwala usunąć niepewności prawnej dotyczącej, np. wydawania instrumentów prawnych typu *soft law*;
- c) spory o właściwość między organami administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych nie mogą być także rozstrzygnięte na podstawie Konstytucji RP, ponieważ w tym trybie mogą być rozstrzygane jedynie spory między

centralnymi konstytucyjnymi organami, do których nie można zaliczyć analizowanych organów.

9. W swoistym podsumowaniu hipotez pomocniczych Doktorant słusznie uznał, że zjawisko krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej stosujących akty prawne w obszarze przetwarzania danych osobowych powoduje negatywne skutki. Przede wszystkim pogłębia niepewność prawną zarówno po stronie samych organów administracji publicznej, podmiotów nadzorowanych i podmiotów danych w odniesieniu do podziału kompetencji między organami i prawidłowej wykładni aktów prawnych w obszarze przetwarzania danych osobowych. To zaś w konsekwencji powoduje obniżenie skuteczności stosowania aktów prawnych w tym obszarze, stanowiąc jednocześnie zagrożenie dla realizacji zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym w odniesieniu do rozstrzygania tej samej sprawy przez różne organy administracji publicznej oraz dla ochrony praw podstawowych. Doktorant stwierdza również, że niepewność prawna spowodowana tym zjawiskiem stanowi barierę dla rozwoju nowoczesnej gospodarki w Polsce i w Unii Europejskiej.

10. Doktorant poprawnie identyfikuje przyczyny zjawiska krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych. Stwierdza, że nieadekwatność odpowiedzi prawodawcy unijnego i krajowego na przemiany spowodowane transformacją cyfrową skutkuje zjawiskiem nazywanym „*regulatory disconnect*”. Podkreśla, że prawodawca unijny świadomie uznał, że należy obszar ten uregulować za pomocą zasad, terminów nieostrych i metody opartej na ryzyku, przede wszystkim w celu zapewnienia neutralności technologicznej. Doprowadziło to do użycia wykładni operatywnej przez organy administracji publicznej przy pomocy metody celowościowej i funkcjonalnej.

11. Ostatecznie mgr Paweł Hajduk formułuje cztery postulaty de lege ferenda:

- 1) wyodrębnienie prawa danych jako odrębnej kompleksowej gałęzi prawa;
- 2) centralizacja struktury stosowania RODO wobec największych podmiotów nadzorowanych i ustanowienie organów ochrony danych jako organów właściwych dla stosowania aktów prawnych w obszarze przetwarzania danych osobowych;
- 3) wprowadzenie efektywnych instrumentów współpracy między podmiotami administrującymi stosującymi akty prawne w obszarze przetwarzania danych osobowych;
- 4) wprowadzenie rozwiązania typu „*safe harbour*” dla podmiotów nadzorowanych.

Doktorant stwierdza jednocześnie, że realizacja tych postulatów nie doprowadzi do całkowitego wyeliminowania problemu, ponieważ nie umożliwi eliminacji jego przyczyn o charakterze strukturalnym. Uznaje jednak, że ich realizacja pozwoliłaby zmniejszyć negatywne skutki spowodowane zjawiskiem krzyżowania się kompetencji i umożliwiłaby dalszy rozwój tego obszaru regulacji w sposób dojrzały i efektywniejszy.

12. Z punktu widzenia metodologii prowadzenia badań i swoistej techniki prezentowania ich rezultatów tezy należy uznać za poprawnie skonstruowane i dobrze oddające tak prawną, jak i praktyczną część badań prowadzonych przez Doktoranta.

Tezy same w sobie są ciekawe i logicznie powiązane ze sobą i - mimo że osobiście NIE ZADZAM SIĘ z co najmniej dwoma z nich - cieszę się z postawienia ich przez Doktoranta oraz doceniam profesjonalny sposób ich uzasadniania.

13. Ważną część pracy stanowi analiza prawnoporównawczej, do której wybrana została jurysdykcja Królestwa Niderlandów jako przykład dojrzałej jurysdykcji unijnej i jurysdykcja Wielkiej Brytanii jako przykład jurysdykcji prawa common law. Z analizy wynika, że w obu tych jurysdykcjach krzyżowanie się kompetencji organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych stanowi wyzwanie, dla którego nie ma efektywnego rozwiązania.



14. Poza wskazanymi wyżej rozważaniami Doktoranta prowadzącymi do przedstawienia typologii zjawisk krzyżowania się kompetencji organów administracji publicznej w obszarze przetwarzania danych osobowych, przedstawienia listy przyczyn tego fenomenu oraz do sformułowania postulatów *de lege ferenda*, za **najważniejsze części pracy doktorskiej Pana mgra Pawła Hajduka uważam** te poświęcone:

a) współistnieniu w prawie stanowionym i w doktrynie pojęć „kompetencji organów administracji publicznej” oraz „kompetencje cyfrowe” i związanego z tym faktem wpływu transformacji cyfrowej na siatkę pojęciową prawa administracyjnego (ss. 46-60) oraz

b) krytycznej analizie prawnych instrumentów mających na celu zredukowanie negatywnych skutków krzyżowania się kompetencji - w wymiarach: materialnym, ustrojowym i procesowym (ss. 255-261).

Znaczącą wartość ma również omówienie współzależności prawa ochrony danych osobowych i unijnego prawa ochrony konkurencji na przykładzie sprawy *Meta/Bundeskartellamt* rozpoznanej przez TSUE w wyroku z 4.07.2023 r., sygn. C-252/2.

15. **Najpoważniejszym zarzutem do całości pracy**, jest włączenie do jej treści „omówienia” regulacji wynikającej z RODO. Jest to raczej zarzut formułowany do konstrukcji samej dysertacji, nie zaś w stosunku do metodologii pracy naukowej, czy tym bardziej wobec stawianych i udowadnianych tez. Używam sformułowania „omówienie” w braku możliwości nazwania tego zabiegu „analizą” i uznając jednocześnie, że jest to objętościowo znacznie szersze działanie niż „przywołanie treści RODO”.

Trudno znaleźć uzasadnienie dla wyboru dokonanego przez Doktoranta. Łącznie kilkadziesiąt stron pracy przeznaczone zostało na przedstawienie przepisów RODO, dotyczących omawianej tematyki (tak w części poświęconej krzyżowaniu się regulacji [np. ss. 63-78] jak krzyżowaniu się kompetencji organów [np. ss. 167-173]. Mimo znaczącego rozmiaru tego materiału wobec innych części pracy, „omówienie” musi wyglądać na zdawkowe w stosunku do jakiegokolwiek merytorycznego komentarza. Nie uzasadnia tego również chęć prezentacji wiedzy Doktoranta, gdyż jego bibliografia naukowa oraz lista wystąpień konferencyjnych jest tu zdecydowanie lepszym dowodem :)

Wydawałoby się, że takie działanie może być uzasadnione chęcią wsparcia czytelnika. Trudno jednak oczekiwać, by wymienianie i omawianie kilkudziesięciu kompetencji jakiegoś organu (np. EROD) miało jakikolwiek sens merytoryczny. Nie ułatwia ono również samego procesu czytania pracy.

Inną uwagą praktyczną może być wskazanie na „łopatologiczność” częstych „wyjaśnień” celu danego podrozdziału (np. s. 118). Tu co prawda pewnym wyjaśnieniem praktyki Doktoranta mogą być wskazania co do formalnej strony tekstu doktoratu formułowane przez niektóre uczelnie w Europie zachodniej, jednak trudno uznać, by praktyka taka była wymagana w Polsce.

Te praktyczne wskazania Doktorant może wziąć pod uwagę przy przygotowaniach do publikacji pracy w formie książkowej.

III. Ocena formalnej strony pracy

16. Formalna strona rozprawy - w tym redakcja i język pracy - są co do zasady poprawne. Przypisy sporządzone są prawidłowo. W recenzowanej pracy Doktorant wykazał się zdolnością analizy źródeł prawa oraz bardzo dobrą i efektywną pracą z systemami informacyjno-wyszukiwawczymi z zakresu prawa. Dostępną literaturę tematu wykorzystano w sposób prawidłowy.

Poczynione spostrzeżenia, dotyczące drobnych usterek językowych, nie wpływają na ogólną pozytywną ocenę warsztatu naukowego, którym Doktorant wykazał się w rozprawie.



IV. Ogólna ocena pracy

17. Podsumowując badania Doktoranta oraz sposób prezentacji ich wyników należy stwierdzić, że Doktorant ma wiedzę, doświadczenie i umiejętności umożliwiające mu sformułowanie własnych tez bądź zmodyfikowanie tezy wcześniej pojawiającej się w nauce.

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana magistra Pawła Hajduka odpowiada wymaganiom przewidzianym w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 poz. 1668 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i potwierdzając ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie nauk prawnych, jak również umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W konsekwencji wnoszę o dopuszczenie do publicznej obrony.

