

Rozdział I. Ochrona danych osobowych obywateli jako zadanie państwa w dziedzinie bezpieczeństwa

§ 1. Uwagi ogólne

Przetwarzanie danych osobowych następuje zarówno w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego), we wszystkich jego aspektach (bezpieczeństwa militarnego, politycznego, informacyjnego, ekonomicznego, społecznego, ekologicznego, kulturowego, ekologicznego, publicznego, powszechnego¹), jak również w celu zapewnienia ochrony praw i wolności jednostki, w tym jej danych osobowych. Potrzeba ochrony danych osobowych ze względu na realizację celów publicznych oraz konieczność zapewnienia praw i wolności jednostki, w szczególności związanych z ochroną jej sfery prywatności, może generować sytuacje kolizyjne wymagające rozstrzygnięcia *in concreto* w oparciu o szczególne okoliczności faktyczne dotyczące osoby, której dane są przetwarzane. Dane osobowe należą bowiem do zasobów dóbr, których wykorzystanie umożliwia realizację celów publicznych, takich jak bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny, jak również stanowią dobro o charakterze osobistym, którego ochrona warunkuje zapewnienie bezpieczeństwa jednostki w wymiarze personalnym², w szczególności przez ochronę prywatności³.

Pojęcie bezpieczeństwa, o ile pojawia się bez dodatkowego dookreślenia, nie posiada wartości normatywnej. Zauważa się, że „bezpieczeństwo bez użycia

¹ J. Gryz, *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2016, s. 112.

² Tamże, s. 109.

³ Szczególnie bogate w tym zakresie jest orzecznictwo ETPC, który utrzymuje jednolite stanowisko, zgodnie z którym dane osobowe stanowią element prywatności, a w konsekwencji naruszenia ochrony danych osobowych stanowi bezprawną ingerencję w sferę życia prywatnego jednostki. Zob. M. Szuniewicz, *Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2016, s. 211.

odpowiedniego określnika, charakteryzuje niewiele więcej niż pewien abstrakcyjny stan niezagrożenia spokoju i pewności, jednakże zostaje niedookreślony co do podmiotu lub przedmiotu. Po to by wyraz bezpieczeństwo mógł stać się składnikiem normy prawnej, powodującej jakiś skutek prawny, konieczne jest więc użycie go z odpowiednim określnikiem⁴. Na gruncie Konstytucji RP pojęcie bezpieczeństwa (*definiendum*) jest dookreślane poprzez użycie takich zwrotów (*definiens*), jak: ekologiczne (art. 74 ust. 1), zewnętrzne (art. 146 ust. 4 pkt 8), wewnętrzne (art. 146 ust. 4 pkt 7). Ustrojodawca używa także wyrażeń „bezpieczeństwo obywateli” (art. 5, art. 230 ust. 1), „bezpieczeństwo i nienaruszalność granic” (art. 26), „bezpieczeństwo państwa”(art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 126 ust. 2, art. 130 i 135).

Zarazem jednak pojęcie bezpieczeństwa bez dodatkowego kwantyfikatora zostało użyte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który pełni funkcję tzw. ogólnej klauzuli ograniczającej, czyli „przepisu określającego w sposób generalny (frontalny) przesłanki dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności”⁵. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w szerokim rozumieniu, tj. jako stanu, w którym dany podmiot nie odczuwa zagrożeń⁶, stanowi wartość uzasadniającą wprowadzenie ograniczeń korzystania z innych wartości konstytucyjnych, jak w szczególności wolność wypowiedzi, prawo zgromadzeń, wolność przemieszczania się. W doktrynie podkreśla się, że „ograniczenia muszą być konieczne dla państwa demokratycznego. Stąd też konstytucyjne pojęcie bezpieczeństwa oznacza wolność od zagrożeń dla istnienia państwa demokratycznego”⁷. Przyjąć zatem można, że ustrojodawca objął pojęciem bezpieczeństwa zawartym w art. 31 ust. 3 wszystkie jego dziedziny, które dookreśla w innych przepisach Konstytucji RP⁸. Bezpieczeństwo, w tym wszystkie jego

⁴ W.J. Wołpiuk, Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne, w: W. Sokolewicz (red.), Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem, t. 2, Warszawa 2010, s. 184.

⁵ L. Bosek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, art. 31.

⁶ R. Zięba wskazuje, że bezpieczeństwo w szerokim rozumieniu oznacza „stan pewności, spokoju, zabezpieczenia oraz jego poczucia, co oznacza brak zagrożeń i ochronę przed niebezpieczeństwami”. Zob. R. Zięba, Kategoria bezpieczeństwa w nauce i stosunkach międzynarodowych, w: D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997, s. 3.

⁷ K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Warszawa 1999, s. 184.

⁸ L. Bosek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 1, art. 31.

dziedziny, stanowi wartość o charakterze instrumentalnym służącą ochronie państwa jako dobra samoistnego (dobro autotelicznego)⁹.

Z tego właśnie powodu bezpieczeństwo państwa uzyskuje dwojakiego rodzaju status, tj. wartości zasługującej na szczególną ochronę, a zarazem normy kompetencyjnej o charakterze upoważniającym, a także legalizującym i zobowiązującym organy władzy wykonawczej wprost wskazane w przepisach Konstytucji RP do podejmowania działań na rzecz utrzymania bezpieczeństwa, przeciwdziałania zagrożeniom oraz reagowania na nie i usuwania ich skutków. Rozwinięcie upoważnień przyznanych organom władzy publicznej w zakresie utrzymania bezpieczeństwa państwa i reagowania na powstające zagrożenia następuje w ustawach szczególnych o stanach nadzwyczajnych¹⁰.

Zarówno na gruncie nauk o bezpieczeństwie, jak i w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjęto paradygmat o nadrzędności ochrony państwa i jego bezpieczeństwa nad obowiązkiem zapewnienia praw i wolności człowieka i uznano bezpieczeństwo za swoistą metawartość¹¹. Bezpieczeństwo państwa (narodowe) jest zatem definiowane jako „najważniejsza wartość, potrzeba narodowa i priorytetowy cel działania państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałą, wolny od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), w tym ochronę i obronę instytucji politycznej oraz jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie”¹².

Od 25.5.2018 r. we wszystkich państwach członkowskich UE obowiązują jednolite zasady ochrony danych osobowych wskazane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych (RODO).

⁹ M. Kordela, dokonując analizy postanowień Konstytucji RP pod kątem hierarchii chronionych wartości, a także odwołując się do stanowiska wyrażonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zauważa, że „państwo występuje jako dobro samoistne, któremu inne wartości mają służyć. Do owych wartości instrumentalnych chroniących byt państwa zalicza się m.in. bezpieczeństwo państwa, obronność państwa, i związana z nią neutralność Sił Zbrojnych, tajemnicę państwową i służbową”. Zob. M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz–Poznań 2001, s. 62.

¹⁰ J. Taczkowska-Olszewska, *Bezpieczeństwo informacyjne jako kategoria prawna. Ujęcie teoretyczne*, w: W. Kitler, J. Taczkowska-Olszewska (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2017, s. 52.

¹¹ J. Wolpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne*, s. 185.

¹² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 31.

Tym samym, począwszy od tej daty, polski porządek prawny musi zapewniać skuteczne stosowanie przepisów RODO. W tym celu konieczne stało się, poza uchwaleniem nowej ustawy z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych¹³, także dokonanie licznych zmian w innych ustawach.

Krajowy ustawodawca został zatem, z jednej strony, zobowiązany do zapewnienia stosowania przepisów RODO we wszystkich sferach życia społecznego w ramach wykonywanych przez te podmioty działalności, a ponadto, z drugiej strony, ustawodawca został upoważniony, co wynika wprost z treści RODO, do przyjęcia uregulowań, które odrębnie normują, tj. na innych niż wskazane w RODO zasadach, warunki i tryb przetwarzania danych osobowych, a także uzyskał możliwość uregulowania w ustawach krajowych zakresu i zasad ograniczeń stosowania RODO, w szczególności wówczas, gdy jest to uzasadnione realizacją celów związanych z bezpieczeństwem.

Zważywszy na złożoność problematyki ochrony danych osobowych, a także mnogość aktów prawnych, w tym dokumentów zawierających przepisy szczegółowe, zasadne wydaje się stwierdzenie, że tworzą one system ochrony danych osobowych. Na system ten w polskim porządku prawnym składają się zatem zarówno akty prawa ponadnarodowego, w tym przede wszystkim Ogólne rozporządzenie UE o ochronie danych osobowych, jak również ustawy krajowe tworzące dwie grupy regulacji. Do pierwszej z nich należą regulacje zapewniające stosowanie RODO (ustawa o ochronie danych osobowych oraz ustawa zapewniająca stosowanie RODO), do drugiej zaliczyć należy te akty prawne, w których ustawodawca samodzielnie uregulował zasady przetwarzania danych osobowych, uzasadniając to w szczególności potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego¹⁴.

Zapewnieniu stosowania przepisów RODO służy uchwalona w lutym 2019 r. ustawa, którą znowelizowano 160 ustaw, dokonując zmian, uzupełnień albo dodając przepisy regulujące przetwarzanie danych osobowych¹⁵. Wcześniej ustawodawca krajowy, korzystając z upoważnienia zawartego w RODO, uchwalił ustawę z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych, ustalając w niej

¹³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

¹⁴ Ustawa z 14.12.2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2019 r. poz. 125).

¹⁵ Ustawa z 21.2.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 r. 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) (Dz.U. z 2019 r. poz. 730).

zakres obowiązków ciężących na podmiotach publicznych jako administratorach danych osobowych, w szczególności ograniczając spoczywające na nich obowiązki informacyjne wskazane w art. 13 RODO. W tym samym akcie prawnym ustawodawca ustalił status Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organu właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, a także określił zasady wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych.

Projektodawca zdecydował się także wprowadzić do ustawy przepis określający zakres zastosowania przepisów o ochronie danych osobowych dla bezpieczeństwa narodowego państwa. Zgodnie z art. 6 OchrDanychU przepisy tej ustawy, a także przepisy RODO nie będą znajdować zastosowania do:

- 1) przetwarzania danych osobowych przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych¹⁶ w zakresie, w jakim przetwarzanie to jest konieczne do realizacji zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, jeżeli przepisy szczególnie przewidują niezbędne środki ochrony praw i wolności osoby, której dane dotyczą, a także
- 2) działalności służb specjalnych w rozumieniu art. 11 ustawy z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹⁷.

Ustawodawca uzasadnił zakres zastosowanego wyłączenia, wskazując, że w polskiej legislacji brak jest zamkniętego katalogu działań uznanych za wchodzące w zakres „bezpieczeństwa narodowego”. W ocenie projektodawcy decyzyja o tym, czy dane działanie uznane powinno być za objęte „bezpieczeństwem narodowym”, podjęta powinna być po wnikliwej ocenie każdego stanu faktycznego przez administratora oraz podmiot przetwarzający. Przy czym nie powinno się stosować w tym przypadku wykładni zawężającej ochronę prawa podstawowego, jakim jest ochrona danych osobowych. Decyzja taka będzie w dalszej kolejności podlegała działaniom kontrolnym Prezesa Urzędu oraz wymiaru sprawiedliwości¹⁸.

Do systemu aktów prawnych normujących, na gruncie krajowym, zasady przetwarzania danych osobowych należy zaliczyć, obok wymienionych wyżej ustaw, także uchwaloną w grudniu 2018 r. ustawę o ochronie danych osobo-

¹⁶ Chodzi o jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 1, 3, 5, 6 i 14 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

¹⁷ Zgodnie z art. 11 ustawy z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 27) chodzi o ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

¹⁸ Rządowy projekt ustawy o ochronie danych osobowych, druk Nr 2410, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2410>, dostęp: 17.8. 2019 r.

wych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Uchwalenie ustawy było konieczne, zważywszy na zawarte w art. 2 ust. 2 lit. d RODO wyłączenie stosowania przepisów rozporządzenia do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych lub wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom. Przyjęcie ustawy wynikało także z potrzeby implementacji dyrektywy 2016/680 (dyrektywy policyjnej) do krajowego porządku prawnego. W uzasadnieniu do projektu ustawy zauważono, że zawarte w RODO wyłączenie jest celowe i zasadne z wielu powodów, w szczególności ze względu na szczególny charakter czynności związanych z wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw, a także dlatego że problematyka ta została uregulowana w dyrektywie 2016/680. Dyrektywa bowiem, jako akt prawny zobowiązujący państwa członkowskie do ustanowienia danego porządku prawnego – w przeciwieństwie do rozporządzenia, którego przepisy mają zastosowanie wprost – pozwala na uwzględnienie w przygotowywanych na jej podstawie przepisach różnorodności i odmienności krajowych regulacji w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości. Przykładem tego rodzaju odmienności jest chociażby dokonane przez polskiego ustawodawcę rozróżnienie czynów karnalnych na przestępstwa i wykroczenia, którego źródłem jest ocena szkodliwości społecznej czynów, co w konsekwencji przekłada się na zróżnicowanie dotkliwości sankcji za przestępstwa i wykroczenia. Tego rodzaju systematyka czynów zabronionych nie jest jednak powszechna w UE¹⁹.

Dyrektywa 2016/680 posługuje się określeniem „bezpieczeństwo publiczne”, które na gruncie prawa krajowego używane jest zamiennie lub łącznie i określone jako bezpieczeństwo i porządek publiczny. Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne stanowią dwie równorzędnie chronione konstytucyjnie wartości. Stanowią one gwarancję praw jednostki do bezpiecznych warunków życia, determinując jednocześnie niezakłócone funkcjonowanie państwa i jego instytucji. Bezpieczeństwo publiczne to stan umożliwiający normalne funkcjonowanie instytucji realizujących zadania, których celem jest ochrona interesów państwa, ochrona życia, zdrowia i mienia ludzi, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania konstytucyjnie przyznanych praw i wolności jednostki. Natomiast porządek publiczny to przestrzeganie przez oby-

¹⁹ Rządowy projekt ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, druk Nr 2989, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2989>, dostęp: 17.8.2019 r.

wateli przyjętego wzorca zachowań w miejscach ogólnie dostępnych (publicznych). Oba zdefiniowane wyżej pojęcia pozostają w ścisłym związku, gdyż ochrona bezpieczeństwa publicznego sprzyja budowaniu zasad mających zapewnić ład i porządek. Natomiast egzekwowanie przez państwo zachowań zgodnych z przyjętymi normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego sprzyja utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego²⁰.

Przetwarzanie danych osobowych jest niezbędnym warunkiem skutecznego działania państwa w zakresie zapewniania bezpieczeństwa we wszystkich jego dziedzinach. Zarazem realizacja celów związanych z bezpieczeństwem jest możliwa wówczas, gdy bezpieczne przetwarzanie danych osobowych jest nie tylko środkiem do osiągnięcia stanu bezpieczeństwa państwa, ale stanowi cel sam w sobie. Na organach państwa spoczywa obowiązek zapewnienia standardu ochrony danych osobowych przez wszystkie podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne znajdujące się pod jurysdykcją państwa członkowskiego.

I. Organy państwa jako gwarant bezpieczeństwa obywateli

Dysponowanie zasobem dóbr, jaki tworzą dane osobowe obywateli, jest warunkiem niezbędnym realizacji przez organy państwa celów związanych z bezpieczeństwem. Zarazem to właśnie na organach państwa ciąży obowiązek zagwarantowania bezpieczeństwa danych rozumianego jako zapewnienie ich integralności, poufności, rozliczalności i dostępności. Dane osobowe są zatem zarówno narzędziem w działaniach realizowanych przez organy państwa na rzecz bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego, jak również stanowią przedmiot ochrony. Niniejsza analiza dotyczy przede wszystkim drugiego ze wskazanych aspektów, tj. płaszczyzny działania państwa w zakresie zapewniania bezpieczeństwa danych osobowych.

Na system podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa danych osobowych składają się zarówno organy państwowe, jak i ponadnarodowe, których terytorialny zakres działania obejmuje wszystkie państwa członkowskie UE. W ujęciu RODO cel, jakim jest zapewnianie bezpieczeństwa danych osobowych, ma charakter ponadnarodowy, a jego realizacja ma się odbywać przy zastosowaniu zasady pomocniczości. Ustawodawca unijny zastosował domniemanie braku wystarczających środków po stronie państw

²⁰ Tamże.

członkowskich, by mogły one zapewnić w równoważnym stopniu ochronę osób fizycznych i swobodny przepływ danych osobowych w całej Unii (motyw 170). Przyjęto zatem, że z uwagi na zakres i skutki przetwarzania danych możliwe jest lepsze osiągnięcie bezpieczeństwa i swobodnego przepływu na szczeblu unijnym. W konsekwencji postanowiono, że Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 TUE. O ile zadaniem państw członkowskich jest zapewnienie bezpieczeństwa w wymiarze ogólnym (państwowym, narodowym), o tyle zapewnienie bezpieczeństwa ochrony danych osobowych stanowi – w myśl zawartych w RODO rozwiązań – cel wspólny, którego gwarantem są organy UE, w szczególności Komisja Europejska, której powierzono przyjmowanie aktów wykonawczych zgodnie z art. 290 TFUE, oraz Europejska Rada Ochrony Danych.

Specyfika systemu ochrony danych osobowych ujawnia się w tym, że w przeciwieństwie do innych dóbr niematerialnych (dobra osobiste i dobra z zakresu własności intelektualnej) dysponowanie danymi osobowymi zostało objęte kontrolą sprawowaną przez organy państwa (organy nadzorcze). Zarazem jednak, w świetle art. 1 ust. 3 RODO, kontrola ta jest sprawowana nie tylko w celu zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych, ale także w celu zapewnienia ich niezakłóconego przepływu pomiędzy podmiotami prywatnymi i publicznymi. Wykreowany na gruncie RODO system ochrony nakłada obowiązki związane z ochroną danych na wszystkie podmioty przetwarzające dane osobowe niezależnie od statusu podmiotu (publiczny, prywatny). Zarówno prawodawca unijny, jak i krajowy różnicują zakres obowiązków dotyczących ochrony danych osobowych oraz tryb ich spełniania w zależności od tego, czy ich adresatem jest podmiot publiczny czy prywatny. W doktrynie podkreśla się, że „różnicowane traktowanie podmiotów z sektora prywatnego i publicznego na gruncie przepisów RODO jest faktem – szczegółowe rozwiązania RODO, np. w zakresie podstaw prawnych przetwarzania danych, wykazują pewne różnice w zależności od tego, czy dany podmiot należy do sektora publicznego czy prywatnego”²¹. Ustawodawca krajowy, w ustawie o ochronie danych osobowych, operuje pojęciem podmiotu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 1 OchrDanychU), nie dokonując definicji tego pojęcia. Zarazem dookreślając krąg podmiotów, wobec których krajowy organ nadzorczy, tj. PUODO, może podjąć czynności zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych, ustawodawca wymienia takie podmioty, jak: organy państwowe, or-

²¹ P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, w: P. Litwiński (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 1.

gany samorządu terytorialnego, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne, osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi (art. 52 ust. 1 OchrDanychU).

O zakresie obowiązków związanych z ochroną danych rozstrzyga zatem nie forma organizacyjnoprawna lub status ustrojowy podmiotu, ale charakter i zasady dysponowania danymi. Ciężar zapewnienia bezpieczeństwa spoczywa na administratorze danych osobowych, a w świetle RODO każdy z podmiotów przetwarzających dane może posiadać status administratora. Wskazane w RODO zasady przetwarzania danych osobowych znajdują zastosowanie do „jednostki organizacyjnej administratora lub podmiotu przetwarzającego w UE” (motyw 22 RODO), przy czym administratorem jest każdy podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. Może nim być zarówno osoba fizyczna lub prawna, jak i organ publiczny, a także inna jednostka lub inny podmiot (art. 4 pkt 7 RODO). Podmiot przetwarzający oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który przetwarza dane osobowe w imieniu administratora.

Kluczowym pojęciem przy dokonywaniu ustalenia kręgu podmiotów zobowiązanych do stosowania RODO jest pojęcie jednostki organizacyjnej. Prowadzca unijny definiuje ten termin, wskazując, że „jednostka organizacyjna” zakłada skuteczne i faktyczne prowadzenie działalności poprzez stabilne struktury. Forma prawna takich struktur, niezależnie od tego, czy chodzi o oddział czy spółkę zależną posiadającą osobowość prawną, nie jest w tym względzie czynnikiem decydującym (motyw 22 RODO). Za przetwarzanie danych osobowych przez jednostkę organizacyjną odpowiada zatem administrator, w którego strukturach jednostka ta funkcjonuje. O ile działa ona samodzielnie, co oznacza, że samodzielnie podejmuje decyzje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych, uzyskuje status administratora danych osobowych. Zwraca się zarazem uwagę, że termin „jednostka organizacyjna”, używany w RODO w kontekście zakresu podmiotowego zastosowania tego rozporządzenia, wywodzi się z angielskiego pojęcia *establishment*, które używane jest niezmiennie na określenie zakresu terytorialnego zastosowania przepisów o ochronie danych osobowych. Pojęcie to należy traktować jako pojęcie autonomiczne dla unijnego prawa ochrony danych osobowych i interpretować w oderwaniu od przepisów krajowych²².

²² Tamże.

Pojęcie organów państwa obejmuje organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, tj. organy, które zostały wprost wskazane w ustawach. Chodzi zatem o sytuacje, gdy ustawa wskazuje, że dany podmiot jest organem, a nadto w akcie prawnym rangi ustawy został unormowany jego status (ustrój), określone zostały zadania (zadania publiczne) oraz wskazane zostało jego miejsce w strukturze organów władzy publicznej. Pojęcie organów państwa jest pojęciem o węższym zakresie niż pojęcie organów władzy publicznej, którym ustrojodawca posłużył się w art. 7 i 77 Konstytucji RP. Na gruncie Konstytucji RP przez pojęcie organów władzy publicznej należy rozumieć zatem zarówno organy państwa, w tym organów władzy samorządowej²³, jak i inne organy, o ile realizują one władztwo publiczne²⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w każdym przypadku, kiedy ustawodawca powierza jakiemukolwiek podmiotowi realizację zadań publicznych, podmiot ten zostaje nie tylko włączony do struktury organów władzy publicznej, ale staje się także organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Legalną definicję organów administracji publicznej zawarto w art. 5 § 2 pkt 3 KPA. Organy administracji w znaczeniu ustrojowym zdefiniowano w tym przepisie przez ich wyliczenie. Zaliczono do nich: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej) i organy jednostek samorządu terytorialnego. W tym samym przepisie do organów administracji publicznej zaliczono też organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 KPA, czyli organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym²⁵.

Na wszystkich zatem podmiotach publicznych, w tym organach władzy publicznej, ciąży obowiązek ochrony danych osobowych, przy czym w stosunku do niektórych organów ustawodawca ograniczył na podstawie art. 23 ust. 1 RODO zakres lub rodzaj ciężących na nich obowiązków, co znalazło wyraz w treści art. 3–5 *OchrDanychU*, albo wyłączył stosowanie RODO, co znalazło wyraz w art. 2, 5a i 6 *OchrDanychU*. Grupę organów, w stosunku do których ustawodawca krajowy skorzystał z możliwości wyłączenia stosowania RODO albo ograniczenia stosowania jego przepisów w większym zakresie, niż uczynił to w stosunku do pozostałych podmiotów realizujących zadania publiczne,

²³ Wyrok NSA z 21.5.2015 r., II OSK 2559/13, *Legalis*.

²⁴ P. *Tuleja*, w: M. *Saffjan*, L. *Bosek* (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, art. 7.

²⁵ Postanowienie NSA z 21.6.2018 r., I OW 28/18, *Legalis*.

stanowią organy państwowe realizujące cele bezpieczeństwa i porządku publicznego.

1. Organy bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli zarówno w sferze ich fizycznej ochrony, jak również innych sferach, jak w szczególności bezpieczeństwo informacyjne, socjalne, kulturowe, informatyczne, ekologiczne, strukturalne, personalne²⁶, a w konsekwencji także zadania związane z ochroną danych osobowych należą do organów państwa odpowiedzialnych ze bezpieczeństwo i porządek publiczny. Zarazem jednak wyodrębnienie „organów bezpieczeństwa i porządku publicznego” wymaga dekodowania przypisanych im zadań z treści ustaw normujących status każdego z tych organów z osobna. Zwraca się uwagę, że szczególny rodzaj zadań przewidzianych dla tych organów podkreśla rota ślubowania składanego przez funkcjonariuszy pełniących służbę w tych organach. Funkcjonariusz, będąc świadomym podejmowanych obowiązków, ślubuje wykonywać je sumiennie i bezstronnie, służyć państwu, chronić ustanowiony porządek prawny, strzec bezpieczeństwa państwa, chronić porządek publiczny i bezpieczeństwo ludzi, przestrzegać dyscypliny służbowej, dbać o dobre imię służby, strzec jej godności i honoru, a także wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych²⁷.

Ustalenie wyczerpującego katalogu organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe. W szerokim ujęciu wszystkie niemal organy państwowe w zakresie zadań przewidzianych dla nich w dedykowanych im ustawach realizują cele związane z bezpieczeństwem państwa i porządkiem publicznym. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 i 11 Konstytucji RP Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. W węższym znaczeniu krąg organów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego może zostać wyznaczony w oparciu o systematykę podziału zadań z publicznych wskazaną w ustawie z 4.4.1997 r. o działach administracji rządowej²⁸. Definiuje ona działy administracji rządowej, w tym dział sprawy wewnętrzne obejmujący kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz dział obrona naro-

²⁶ Z. Skwarek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, w: J. Pawłowski (red.), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*. Podręcznik akademicki, Warszawa 2017, s. 206.

²⁷ M. Karpiuk, A. Pieczywoń, *Służba w formacjach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2016, s. 7.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.

dowa, które są następnie przypisywane poszczególnym ministrom. Sprawy dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego zostały umieszczone w dziale zatytułowanym „sprawy wewnętrzne” (art. 2 DziałAdmRzU). Realizacja zadań z tego obszaru jest wykonywana przez organy państwowe podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Ustawodawca wskazuje, że minister sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Służby Ochrony Państwa (art. 29 ust. 4 DziałAdmRzU). W ten sposób wyodrębniona została w ustawie o działach administracji grupa organów państwowych właściwych w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego.

O ile pojęcie bezpieczeństwa odnosi się do wszelkich stanów braku zagrożenia²⁹, to pojęcie bezpieczeństwa państwa ma węższy zakres znaczeniowy, bo „dotyczy sytuacji odnoszącej się do właściwego i bezpiecznego funkcjonowania najważniejszych instytucji i urzędów państwowych i porządku konstytucyjnego”³⁰. Pojęcie porządku publicznego oznacza natomiast „faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowany przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie”³¹. Pojęcia te są zatem znaczeniowo pokrewne, jednakże sposób ich interpretacji ulega zmianie na przestrzeni różnych okresów historycznych. Mają one bowiem charakter klasycznych klauzul generalnych, którymi ustawodawca posługuje się na potrzeby identyfikowania celów państwa, pozostawiając wypełnienie ich treścią organom stosującym prawo.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest jednym z dwóch, obok bezpieczeństwa zewnętrznego, aspektów bezpieczeństwa państwa (narodowego). Zadania z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego, w szczególności związane z zapewnieniem potencjału obronnego państwa oraz jego bezpieczeństwa militarnego, zostały sklasyfikowane w dziale administracji zatytułowanym „obrona narodu” (art. 19 DziałAdmRzU). Dział ten obejmuje, w czasie pokoju, sprawy:

- 1) obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi”;

²⁹ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 17.

³⁰ Tamże, s. 19.

³¹ Tamże, s. 18.

- 2) bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w wymiarze militarnym;
- 3) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych.

Do organów zapewniających bezpieczeństwo zewnętrzne państwa należą zatem organy i służby, w tym Siły Zbrojne RP podległe ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej. Ministrowi Obrony Narodowej podlegają Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego na zasadach określonych w ustawie z 9.6.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego³² oraz Żandarmeria Wojskowa³³.

Oprócz organów państwa właściwych w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Obrony zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa wykonują organy, nad którymi bezpośredni nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Należą do nich: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urząd Regulacji Energetyki, Prokuratura Generalna (art. 33a DziałAdmRzU)³⁴. Zakres sprawowania przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru określają ustawy.

Zakres i zasady zapewniania bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego mogą być analizowane w odniesieniu do jednostki oraz do całego państwa³⁵. W odniesieniu do podmiotu bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza „stan rzeczy, zespół okoliczności wewnętrznych zapewniających mu stabilność i harmonijność rozwoju, pozwalających mu czuć się wolnym od wszelkich zakłóceń jego funkcjonowania”³⁶. Bezpieczeństwo zewnętrzne danego podmiotu oznacza stan rzeczy „charakteryzujący się brakiem negatywnych oddziaływań innych podmiotów”³⁷. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa jest definiowane, w tym ujęciu, przy zastosowaniu podobnych przesłanek. Przyjmuje się zatem, że bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stan rzeczy „zachodzących we wszystkich dziedzinach aktywności wewnętrz-

³² T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 687 ze zm.

³³ Na zasadach określonych w ustawie z 24.8.2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 518 ze zm.).

³⁴ Oprócz wymienionych organów Prezes Rady Ministrów sprawuje także nadzór nad Głównym Urzędem Statystycznym, Polskim Komitetem Normalizacyjnym oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

³⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, s. 62.

³⁶ Z. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, s. 3, cyt. za: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, s. 62.

³⁷ Tamże.

nej (...) stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami wewnątrzpaństwowymi³⁸. Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oznacza natomiast „zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących w jego otoczeniu (w środowisku międzynarodowym), charakteryzujący się brakiem negatywnych oddziaływań innych podmiotów, pozwalających na stabilny i harmonijny jego rozwój (funkcjonowanie)”³⁹.

Zakres obowiązków i upoważnień przewidzianych dla organów realizujących cele związane z bezpieczeństwem państwa (narodowym) i porządkiem publicznym jako podmiotów dokonujących przetwarzania danych osobowych jest odmienny w stosunku do tego, jaki RODO oraz ustawy krajowe przewidują dla pozostałych podmiotów, w tym podmiotów publicznych jako administratorów danych osobowych. Status ADO nie jest zatem identyczny i zależy od pozycji ustrojowej organu oraz charakteru i zakresu wykonywanych zadań publicznych. Prawodawca unijny dopuszcza bowiem nie tylko możliwość ograniczenia stosowania przepisów rozporządzenia, ale także wyłączenia ich stosowania. Zakres wyłączeń został wskazany w art. 2 RODO. Natomiast przesłanki i zasady ograniczenia stosowania przepisów zawartych w RODO zostały uregulowane w art. 23 RODO. Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, a także realizacja celów służących zapewnieniu porządku publicznego stanowią przesłanki dopuszczalności zarówno wyłączenia, jak i ograniczenia stosowania RODO.

Realizacja celów bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego, stanowi, w myśl wskazanych powyżej postanowień, pozytywną przesłankę zarówno wyłączenia, jak i ograniczenia stosowania RODO. Działalność państwa w zakresie utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa narodowego pozostają w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Zadania te nie należą bowiem, na gruncie prawa traktatowego, do sfery kompetencji przyznanych UE, co pozostaje w zbieżności z treścią postanowień zawartych w RODO⁴⁰. Na dopuszczalność wyłączenia stosowania RODO w związku z realizacją celów bezpieczeństwa narodowego prawodawca UE wskazuje wprost w treści motywu 16, w którym

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Zgodnie z art. 5 ust. 1 TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Unia Europejska szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego (art. 4 ust. 2 TUE).

postanowiono, że „rozporządzenie nie ma zastosowania do kwestii nieobjętych zakresem prawa Unii, takich jak działalność dotycząca bezpieczeństwa narodowego”. Zasad zawartych w RODO nie stosuje się także w odniesieniu do osób fizycznych w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze, a także w odniesieniu do organów, które przetwarzają dane osobowe do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych lub wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom (art. 2 ust. 2 lit. d RODO).

Wskazuje się, że w treści art. 6 OchrDanychU określone zostały dwie grupy przypadków, w których nie stosuje się zarówno przepisów OchrDanychU, jak i przepisów RODO. Pierwsza obejmuje realizację, przez wymienione w tym przepisie jednostki sektora finansów publicznych, zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, z kolei druga dotyczy całej działalności wszystkich służb specjalnych. Przepisów RODO i ustawy o ochronie danych osobowych nie stosuje się także do Prezydenta RP w odniesieniu do zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego (art. 6a OchrDanychU). Krajowy ustawodawca zdecydował, że wyłączenie stosowania RODO ma bardzo wąski charakter, „gdyż działania podejmowane przez państwa członkowskie, w których mamy do czynienia z przetwarzaniem danych osobowych, będą podlegały regułom wynikającym z Rozporządzenia, ze względu na konieczność zapewnienia tym danym ochrony na takich samych warunkach we wszystkich państwach członkowskich”⁴¹. Przeszkodą, jak się wydaje, przy ustalaniu zakresu ewentualnych wyłączeń jest brak ustawowej definicji pojęcia bezpieczeństwa narodowego i związana z tym trudność określenia zamkniętego katalogu zadań, które mieszczą się w tym pojęciu. Ustawodawca nie zdecydował się zatem nadal na zdefiniowanie tej kategorii normatywnej, wskazując, że bezpieczeństwo narodowe może być postrzegane zarówno jako środek służący realizacji celów z innych obszarów działalności państwa, jak i cel sam w sobie. W ocenie projektodawcy decyzja o tym, czy dane działanie uznane powinno być za objęte „bezpieczeństwem narodowym”, podjęta powinna być po wnikliwej ocenie każdego stanu faktycznego przez administratora oraz podmiot przetwarzający. Przy czym nie powinno się stosować w tym przypadku wykładni zawężającej ochronę prawa podstawowego, jakim jest ochrona danych osobowych. Decyzja taka będzie w dalszej kolejności podlegała działaniom kontrol-

⁴¹ Rządowy projekt ustawy o ochronie danych osobowych, druk Nr 2410, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2410>, dostęp: 17.8.2019 r.

nym PUODO oraz wymiaru sprawiedliwości. Projektodawca nie zdecydował się przesądzić relacji zachodzących pomiędzy art. 2 ust. 2 lit. a RODO oraz art. 23 ust. 1 lit. a RODO w kontekście możliwego użycia w nich tej samej klauzuli „bezpieczeństwa narodowego”⁴².

Realizacja celów bezpieczeństwa może nie tylko stanowić uzasadnienie dla dopuszczalności wyłączenia stosowania RODO, ale także usprawiedliwiać wprowadzenie ograniczenia, wskazanych w RODO, zasad przetwarzania danych osobowych oraz praw i obowiązków adresowanych do administratorów i osób, których dane osobowe są przetwarzane. Ograniczenie stosowania RODO jak i wyłączenie stosowania RODO lub niektórych jego przepisów mogą być przy tym motywowane potrzebą osiągnięcia (zapewnienia) tego samego celu (tej samej wartości), tj. bezpieczeństwa narodowego. W myśl art. 23 ust. 1 RODO prawo państwa członkowskiego, któremu podlegają administrator danych lub podmiot przetwarzający, może aktem prawnym ograniczyć zakres niektórych obowiązków i praw przewidzianych w rozporządzeniu, jeżeli ograniczenie takie nie narusza istoty podstawowych praw i wolności oraz jest w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym, służącym, w szczególności:

- 1) bezpieczeństwu narodowemu;
- 2) obronie;
- 3) bezpieczeństwu publicznemu;
- 4) zapobieganiu przestępczości, prowadzeniu postępowań przygotowawczych, wykrywaniu lub ściganiu czynów zabronionych lub wykonywaniu kar, w tym ochronie przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobieganiu takim zagrożeniom;
- 5) innym ważnym celem leżącym w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego.

Rozporządzenie o ochronie danych osobowych, chociaż dopuszcza możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie ochrony danych osobowych, to jednak wymaga zawsze, by ocena dopuszczalności wprowadzenia takiego ograniczenia następowała po przeprowadzeniu testu szkodliwości przy zastosowaniu kryteriów wskazanych w art. 23 RODO. Test szkodliwości stanowi konstrukcję teoretyczną zawierającą wynikające z treści art. 23 oraz innych przepisów zawartych w rozporządzeniu oraz w prawie traktatowym i Karcie praw podstawowych przesłanki pozwalające na sformułowanie generalnych zaleceń adresowanych do państw członkowskich, dotyczących stanowienia i stosowania prze-

⁴² Tamże, s. 4.