

# REJESTRACJA ZBIORU DANYCH OSOBOWYCH

## 1. WSTĘP

**P**rawne gwarancje ochrony informacji dotyczących życia prywatnego, zawarte w art. 47 i 51 Konstytucji RP, zostały w dużej mierze skonkretyzowane w ustawie o ochronie danych osobowych (u.o.d.o.)<sup>1</sup>. Kontrolę nad przestrzeganiem jej zapisów powierzono Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO)<sup>2</sup>, który wtedy tylko może w pełni realizować swoje kompetencje, gdy dysponuje aktualnym rejestrem zbiorów danych osobowych. Dlatego w art. 40 u.o.d.o. ustawodawca nałożył na administratorów danych obowiązek rejestracji zbiorów danych osobowych. Zagadnienie to przysparza jednak administratorom wielu kłopotów z precyzyjnym ustaleniem, co w świetle ustawy jest zbiorem danych osobowych, kto jest ich administratorem i w którym momencie ów obowiązek rejestracji powstaje. Ustawodawca co prawda zawarł w ustawowym słowniku definicje wszystkich niezbędnych pojęć, lecz niektóre z nich brzmią nieco enigmatycznie. Za zaniechanie dopełnienia obowiązku rejestracji, choćby nieświadome i wynikające z niewłaściwego rozumienia wymienionych wyżej pojęć, art. 53 u.o.d.o. przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności lub nawet pozbawienia wolności do roku. Warto więc nieco bliżej przyjrzeć się definicjom, by wiedzieć co jest przedmiotem obowiązku rejestracyjnego oraz kiedy i na kim ten obowiązek spoczywa.

## 2. ADMINISTRATOR DANYCH

W art. 7 pkt 4 u.o.d.o. znaleźć można lapidarną i ogólnikową definicję administratora danych. Mogą być nim organy, jednostki organizacyjne, podmioty lub osoby, decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Z pomocą przychodzi odesłanie do art. 3 u.o.d.o., który precyzuje szereg podmiotów, do których ustawa ma zastosowanie, a zatem zobligowanych do rejestracji zbioru. Znaleźć można wśród nich organy państwowe i samorządu terytorialnego, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, osoby fizyczne i prawne przetwarzające dane osobowe w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub dla realizacji celów statutowych. Widać wyraźnie, że status administratora danych może przysługiwać tak podmiotom publicznym, jak i prywatnym<sup>3</sup>, zarówno podmiotom gospodarczym, jak i organizacjom społecznym. Nie jest istotne, czy podmioty te przetwarzają dane samodzielnie, czy powierzyły ich przetwarzanie innemu podmiotowi, choćby w drodze pisemnej umowy

zawartej na podstawie art. 31 u.o.d.o.<sup>4</sup>, który pozwala powierzyć przetwarzanie danych osobom trzecim (np. komercyjnym podmiotom, wyspecjalizowanym w problematyce ich przetwarzania). Obowiązek rejestracyjny może więc obejmować podmioty zbierające i przechowujące dane lub jedynie zajmujące się ich opracowywaniem albo udostępnieniem<sup>5</sup>. Wymóg rejestracji ciąży także na administratorach spisów i rejestrów, prowadzonych wyłącznie dla celów informacji publicznej, będących otwartymi do wglądu dla ogółu lub tylko dla tych, którzy mogą wykazać interes w dostępie do nich (rejesty podmiotów gospodarczych, statków, spisy bibliograficzne itp.)<sup>6</sup>.

Warto podkreślić, że administratorem danych jest zawsze podmiot (np. spółka, spółdzielnia, przedsiębiorca jednoosobowy, stowarzyszenie, fundacja), nie zaś oddział tego podmiotu (oddział spółki), ani osoba zarządzająca tym podmiotem (dyrektor, zarząd spółki). Nie jest nim także pracownik wykonujący czynności związane z ochroną danych osobowych (np. pełnomocnik zarządu ds. ochrony danych osobowych, czy administrator bezpieczeństwa informacji, tzw. ABI). Jednak odpowiedzialność za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych z art. 53 u.o.d.o. ponoszą osoby zarządzające danym podmiotem<sup>7</sup>.

## 3. ZBIÓR DANYCH OSOBOWYCH I MOMENT JEGO REJESTRACJI

Art. 2 ust. 1 u.o.d.o. stanowi, że przepisy ustawy określają zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych w zbiorach danych. Pojęcie zbioru danych osobowych, mające kluczowe znaczenie dla prawidłowej realizacji obowiązku rejestracyjnego, definiuje art. 7 pkt 1 u.o.d.o., który jest odpowiednikiem art. 2 lit. c Dyrektywy 95/46/WE<sup>8</sup>. Z ustawowej definicji wynika, że zbiorem danych jest każdy posiadający strukturę zestaw danych o charakterze osobowym, dostępnych według określonych kryteriów. Istnieje więc kilka cech wyróżniających zbiór danych spośród innych zestawów danych, niebędących jednak zbiorami danych osobowych. Po pierwsze, zawarte w nim dane muszą być, rzecz jasna, danymi osobowymi, czyli informacjami dotyczącymi zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (zob. art. 6 ust. 1 u.o.d.o.). Po wtóre, cechą która decyduje, iż jest to zbiór, jest jego struktura, czyli specyficzne uporządkowanie, pozwalające na poszukiwanie interesującej informacji według określonych kryteriów (klucza), bez konieczności prze-

<sup>1</sup> U.o.d.o. - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.).

<sup>2</sup> GIODO - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, organ centralny, podlegający kontroli Sejmu RP.

<sup>3</sup> A. Mednis postuluje de lege ferenda stworzenie odrębnej regulacji dla rejestrów prowadzonych w sferze publicznej. Zob. A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 124.

<sup>4</sup> GIODO, Kto musi rejestrować swoje zbiory, GIODO, [http://www.giodo.gov.pl/593/id\\_art/2662/j/pl](http://www.giodo.gov.pl/593/id_art/2662/j/pl)

<sup>5</sup> J. Barta, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych*, Kraków 2002, s. 565.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 564.

<sup>7</sup> GIODO, Kto musi rejestrować swoje zbiory, [http://www.giodo.gov.pl/593/id\\_art/2662/j/pl](http://www.giodo.gov.pl/593/id_art/2662/j/pl)

<sup>8</sup> Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz swobodnego przepływu takich danych (Dz. UE L 281 z dnia 23 listopada 1995 r.). Dyrektywa ta wprowadza pojęcie systemu ewidencjonowania danych osobowych (personal data filing system).

glądania całego zestawu. Struktura to nic innego jak wzajemne relacje elementów stanowiących całość<sup>9</sup>. Zbiorem danych nie może więc zostać nazwane luźne zestawienie danych, choćby były one danymi osobowymi. O istnieniu owej struktury w przypadku zbiorów manualnych będzie świadczyło sporządzenie spisu czy skorowidza, odsyłającego do określonej lokalizacji tych danych. Trzecią cechą będzie więc owo kryterium, a raczej kryteria wspomnianego porządku. Warto zauważyć, że ustawodawca używa w art. 7 pkt 1 u.o.d.o. liczby mnogiej, co oznacza, że zbiorem danych nie będzie zestaw danych dostępnych według wyłącznie jednego kryterium. Nie chodzi tu bynajmniej o dostępność w ogóle, lecz o łatwe dotarcie do poszukiwanych danych. Kryteriami mogą więc być np. imię, nazwisko (czyli uporządkowanie alfabetyczne), rok urodzenia czy choćby data wprowadzenia danych do zbioru. Jak widać mogą mieć one charakter osobowy lub nieosobowy<sup>10</sup>.

Ustawodawca zdaje się przewidywać, że znajdą się podmioty, które nie zechcą ulec reżimowi ustawy i będą próbowały uniknąć obowiązku rejestracji poprzez dekoncentrację danych i przechowywanie ich w kilku odrębnych zasobach informatycznych, nie tworzących *prima facie* ustrukturyzowanego zbioru. Dlatego definicja zbioru danych uniezależnia obowiązek rejestracji od tego, czy zbiór jest jednolity czy rozczłonkowany<sup>11</sup>.

Dla lepszego zrozumienia pojęcia zbioru danych, w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.d.o. ustawodawca egemplifikuje różne postaci zbiorów. Oprócz tradycyjnych kartotek, skorowidzów, ksiąg, wykazów i innych zbiorów ewidencyjnych, można tu odnaleźć także zbiory danych prowadzone w systemach informatycznych. Te ostatnie są obecnie najpowszechniejsze. Trzeba pamiętać, że zastosowanie ustawy nie ogranicza się tylko do przetwarzania danych w zbiorach. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2, przepisy ustawy stosuje się także do przetwarzania danych w systemach informatycznych, nawet wtedy, gdy są one gromadzone poza zbiorem.

Precyzyjna definicja zbioru danych jest niezwykle ważna dla ustalenia momentu, od którego administrator może przetwarzać dane. Kwestia ta wywołuje często nieuzasadniony problem, który po części może rozwiązać zaproponowana w doktrynie i zasługująca na uwagę definicja „zbioru pustego”. Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.o.d.o., administrator danych może rozpocząć ich przetwarzanie w zbiorze po zgłoszeniu tego zbioru do rejestracji. W pełni potwierdza to GIODO, który stoi na stanowisku, że zgłoszenia zbioru do rejestracji należy dokonać przed rozpoczęciem przetwarzania danych, a więc przed pierwszą czynnością, jaką administrator może wykonać na danych, tj. przed pozyskaniem pierwszych danych do zbioru<sup>12</sup>. Jednak w przypadku, gdy zbiór obejmować ma dane szczególnie wrażliwe<sup>13</sup>, zgodnie z art. 46 ust. 2 u.o.d.o. nie wystarczy sam fakt dokonania zgłoszenia zbioru do rejestracji, lecz wymagane jest jego uprzednie zare-

jestrowanie. Zdaniem J. Barty przetwarzanie (a zwłaszcza zbieranie i przechowywanie) danych osobowych jest dozwolone bez zgłoszenia do czasu powstania zbioru danych, dla którego są one przeznaczone<sup>14</sup>. Zdaniem G. Sibigi stanowisko prezentowane w tej sprawie przez GIODO jest niejednoznaczne, gdyż z jednej strony twierdził on, że wykonanie obowiązku rejestracji obciąża administratora danych przed rozpoczęciem przetwarzania danych osobowych w zbiorze, z drugiej natomiast w swych opiniach zauważał, że wniosek rejestracyjny powinien być zgłoszony niezwłocznie po zaistnieniu zbioru danych<sup>15</sup>. Trzeba przy tej okazji wspomnieć, że treść art. 7 pkt. 2 u.o.d.o. definiuje przetwarzanie danych bardzo szeroko, obejmując tym pojęciem wszelkie operacje wykonywane na danych osobowych, a zatem także samo zbieranie, utrwalanie i bierne przechowywanie. Jeśli więc zbieranie danych można rozpocząć dopiero po dokonaniu zgłoszenia, oznacza to, że zbiór w sensie zestawu danych w momencie zgłaszania jeszcze nie istnieje. Zgłoszeniu może w takim stadium podlegać co najwyżej sama struktura, szablon (arkusz programu komputerowego), nie zawierający jeszcze żadnych danych (lecz zawierający np. nagłówki, świadczące o tym, jakie dane zbiór będzie zawierał). Do takiego właśnie pustego zbioru, po dokonaniu zgłoszenia zostaną wprowadzone dane. Zdanie to zdaje się podzielać G. Sibiga, który także stoi na stanowisku, że zgłoszenie powinno nastąpić przed dokonaniem pierwszej operacji na danych w zbiorze, którą co do zasady jest ich zebranie (i wprowadzanie do zbioru). Potwierdza to proponowana przez Sibigę definicja pojęcia „zbioru pustego”, jako pewnej zorganizowanej struktury<sup>16</sup>. Takie właśnie rozumienie zbioru – zasługujące na pełną aprobatę – pozwala rozwiązać mnożące się w doktrynie i praktyce wątpliwości w tej materii, zapewniając przy tym jednolitą interpretację pojęcia o kluczowym znaczeniu dla całego systemu prawnej ochrony danych osobowych.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż ustawodawca nie precyzuje minimalnej ilości danych, których zgromadzenie pozwałoby uznać je za zbiór. Paradoksalnie istnieje więc możliwość uznania, że zbiorem danych są dane zaledwie jednej osoby.

### REJESTR ZBIORÓW DANYCH OSOBOWYCH

Podstawą prowadzenia przez GIODO ogólnokrajowego, jawnego rejestru zbiorów danych osobowych są art. 12 pkt 3 i art. 42 ust. 1 u.o.d.o. Pierwszy z nich wymienia prowadzenie rejestru zbiorów danych, jako jedno z zadań GIODO, drugi zaś stwierdza, że GIODO prowadzi ogólnokrajowy, jawny rejestr zbiorów danych osobowych. Rejestr ten prowadzony jest w formie osobnych ksiąg rejestrowych dla każdego zbioru. Dla każdej z nich prowadzone są osobne akta rejestrowe obejmujące wszelkie dokumenty stanowiące podstawę wpisów dokonywanych w rejestrze<sup>17</sup>. Wzór ksiąg rejestrowych został określony w zarządzeniu nr 11 GIODO z dnia 8 grudnia 1998 r. w sprawie rejestru zbiorów danych osobowych. O konieczności prowadzenia tradycyjnego zbioru akt przesądza wymóg, że wpis do księgi powinien być podpisany przez pracownika biura GIODO, upoważnionego do dokonywania wpisów. Informatyczna baza

<sup>9</sup> Słownik wyrazów obcych, PWN Warszawa 1980.

<sup>10</sup> Za podziałem na kryteria osobowe i nieosobowe opowiada się GIODO. Zob. GIODO, Co to jest zbiór danych osobowych, [http://www.giodo.gov.pl/530/id\\_art/2657/](http://www.giodo.gov.pl/530/id_art/2657/) Przeciwnie zdanie wyraża A. Mednis, który zwraca uwagę, że kryterium to musi mieć charakter wyłącznie osobowy. Por. A. Mednis op.cit., s. 27.

<sup>11</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 322.

<sup>12</sup> GIODO, Moment powstania obowiązku rejestracyjnego, [http://www.giodo.gov.pl/530/id\\_art/2660/](http://www.giodo.gov.pl/530/id_art/2660/)

<sup>13</sup> Do danych sensytywnych zalicza się dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach, życiu seksualnym, a także dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatach karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (art. 27 u.o.d.o.).

<sup>14</sup> Zob. J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 569 i 589.

<sup>15</sup> G. Sibiga, Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych, Warszawa 2003, s. 169.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 170.

<sup>17</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 576.

danych ma więc jedynie charakter pomocniczy<sup>18</sup>. Wyrażona *expressis verbis* w ustawie jawność zbioru<sup>19</sup>, zapewnia każdemu, bez konieczności wykazania jakiegokolwiek interesu, możliwość jego przeglądania, co sprzyja transparentności oraz kontroli legalności i celowości przetwarzania danych. Zamiarem działań legislacyjnych, poświęconych ochronie danych osobowych, jest właśnie upowszechnianie możliwie szerokiej jawności informacji o przetwarzaniu danych. Środki zapewniające jawność przetwarzania danych pełnią funkcję prewencyjną, a nie gwarancyjną, bowiem samo zarejestrowanie zbioru nie daje żadnej pewności, że dane przetwarzane są przez ich administratora w sposób prawidłowy<sup>20</sup>. Nie podlega przecież rejestracji treść zbioru, a jedynie fakt jego prowadzenia i rodzaj zawartych w nim danych. A zatem rejestracja ma charakter wyłącznie formalny i informacyjny, ułatwia GIODO sprawną realizację powierzonych mu zadań. W przypadku wpłynięcia skargi na działalność administratora, dane z rejestru pozwalają szybko ustalić jego tożsamość, podstawę prawną, cel i zakres wykorzystania danych oraz podjąć działania kontrolne<sup>21</sup>.

#### 4. PROCEDURA ZGŁOSZENIA ZBIORU

Postępowanie rejestracyjne jest typowym postępowaniem wszczętym na wniosek. Sam moment złożenia wypełnionego druku zgłoszenia stanowi rozpoczęcie postępowania, którego wynikiem może być wpisanie zbioru danych do rejestru lub odmowa dokonania takiego wpisu<sup>22</sup>. Minimalną treść zgłoszenia określa art. 41 ust. 1 pkt 1-7 u.o.d.o. We wniosku muszą więc znaleźć się m.in. dane podmiotu prowadzącego zbiór, podstawa prawna upoważniająca do prowadzenia zbioru danych, cel i zakres ich przetwarzania, sposób zbierania oraz udostępniania, opis technicznych środków zabezpieczenia, a także – co bardzo ważne – informacje o możliwości ich przekazania innym podmiotom. Nic nie stoi na przeszkodzie by wniosek zawierał dodatkowe informacje, które znajdują się w rejestrze<sup>23</sup>. Spośród wymienionych wymogów, szczególnie doniosłe znaczenie ma podstawa prawna upoważniająca do prowadzenia zbioru. Administrator może wskazać nie jedną, lecz kilka podstaw prawnych wymienionych w art. 23 ust. 1 u.o.d.o. Są one powtórzone w części B pkt 4 wzoru zgłoszenia zbioru danych do rejestracji, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r.<sup>24</sup>. Oprócz zgody wyrażonej przez osobę, której dane dotyczą, podstawą przetwarzania danych może być

także realizacja uprawnienia lub obowiązku wynikającego z innego przepisu prawa, wykonywanie zadań realizowanych dla dobra publicznego, a także wykonanie umowy, której osoba ta jest stroną.

W przypadku, gdy administrator przetwarza dane w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub dla realizacji celów statutowych, powinien dołączyć do zgłoszenia zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej albo odpis z rejestru sądowego. Gdy zaś zgłoszenia dokonuje pełnomocnik ustanowiony przez administratora danych, powinien on załączyć pełnomocnictwo. W sytuacji, gdy zgłaszany zbiór danych prowadzony jest w systemie informatycznym, załączyć należy także instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych oraz instrukcję postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych<sup>25</sup>.

Art. 41 ust. 2 nakłada na administratora danych jeszcze jeden obowiązek, a mianowicie zgłaszanie GIODO każdej zmiany informacji, o której mowa w art. 41 ust. 1 (czyli informacji zawartych w pierwotnym zgłoszeniu) w terminie 30 dni od dnia jej dokonania w zbiorze danych. Zmiana może więc dotyczyć choćby siedziby administratora danych czy zakresu danych przetwarzanych w zbiorze. Przy procedurze zgłaszania zmian stosuje się odpowiednio te same przepisy, co przy rejestracji zbiorów oraz ten sam formularz. Zgłoszenie zmiany skutkuje dokonaniem aktualizacji zapisów w księdze rejestrowej. Aktualizacji zgłoszenia rejestracyjnego nie wymaga poszerzenie, ograniczenie, weryfikacja lub zaktualizowanie danych zawartych w zbiorze. Jednak już wprowadzenie do zbioru nowych kategorii danych, zmiana celu ich przetwarzania lub zakresu, sposobu zbierania lub udostępniania, a także zmiana środków służących zabezpieczeniu zbioru wymaga dokonania takiego zgłoszenia<sup>26</sup>. Ważne jest przy tym, czy nie dochodzi do modyfikacji samej struktury danych. Ze względu na przewidzianą w art. 50 u.o.d.o. odpowiedzialność karną za przechowywanie w zbiorze danych niezgodnie z celem jego utworzenia, szczególne znaczenie ma obowiązek aktualizacji w przypadku, gdy zmianie uległ cel przetwarzania danych. Za niedopełnienie tego obowiązku ustawodawca przewidział sankcję alternatywną grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, tj. jak za zaniechanie zgłoszenia w ogóle (por. art. 53 u.o.d.o.). Warto dodać, że GIODO nie ma uprawnień do odmowy dokonania wpisu zgłoszonych zmian do rejestru zbiorów danych. Problem może się pojawić, gdy wnioskodawca poinformuje o dokonaniu w zgłoszonym zbiorze takich zmian, które naruszają przepisy u.o.d.o. W przypadku, gdy zbiór nie został jeszcze wpisany do rejestru, stanowiłoby to powód do wydania decyzji o odmowie rejestracji zbioru. Jeśli zaś zawiadomienie dotyczy zarejestrowanego już zbioru, GIODO może jedynie wydać w takiej sytuacji nakaz przywrócenia stanu zgodnego z prawem (w ramach tzw. postępowania nakazowego)<sup>27</sup>.

Zgłoszenie zbioru (w tym także zgłoszenie aktualizacyjne) jest podaniem, a zatem musi czynić zadość wymaganiom określonym w art. 63 ust. 1-3 k.p.a.<sup>28</sup>. Zgłoszenie powinno być podpisane przez wnioskodawcę (administratora danych) lub inną osobę przez niego upoważnioną, a następnie przesłane pocztą na adres GIODO lub złożone osobiście. Od lipca 2006 r. umożliwiono

<sup>18</sup> G. Sibiga, op. cit., s. 181.

<sup>19</sup> Przeglądać nie można natomiast dokumentów zbieranych przez GIODO w toku postępowania rejestracyjnego. Konsekwencją gwarantowanej ustawą jawności jest ciążyący na GIODO obowiązek udzielania informacji o zarejestrowanych zbiorach (art. 12 pkt 3 u.o.d.o.), przyznanie zainteresowanym prawo żądania wydania zaświadczenia o zarejestrowaniu wskazanego zbioru danych (art. 42 ust. 3) oraz obowiązek informacyjny nałożony na administratora danych (art. 24-25) i przyznane osobom, których dane dotyczą, roszczenia informacyjne (art. 32-33). J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 576-578. Chodzi tu rzecz jasna o jawność formalną a nie materialną, bowiem nie istnieje domniemanie powszechnej znajomości treści wpisów do rejestru. G. Sibiga, op. cit., s. 182.

<sup>20</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 566.

<sup>21</sup> A. Mednis, op. cit., s. 119 i 120.

<sup>22</sup> G. Sibiga, op. cit., s. 167 i 168.

<sup>23</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 576.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. Nr 229, poz. 1536), wydane na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 46a u.o.d.o.

<sup>25</sup> G. Sibiga, op. cit., s. 166.

<sup>26</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 564.

<sup>27</sup> G. Sibiga, op. cit., s. 198.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 165.



dokonywanie zgłoszenia w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy „e-GIODO”, z użyciem bezpiecznego podpisu elektronicznego<sup>29</sup> lub bez niego. W tym ostatnim przypadku należy jednak złożyć je dodatkowo w formie pisemnej. Zgłoszenie zmian za pomocą platformy elektronicznej wymaga odszukania konkretnego zarejestrowanego już zbioru w internetowej wersji rejestru, dostępnej w ramach aplikacji.

W myśl art. 42 ust. 3 na żądanie administratora danych lub podmiotu, któremu działając na podstawie art. 31 u.o.d.o. powierzył on przetwarzanie danych, może zostać wydane zaświadczenie o zarejestrowaniu zgłoszonego zbioru. W zakresie wydawania zaświadczenia, które stanowi czynność materialno-techniczną, obowiązuje art. 217 i n. k.p.a.<sup>30</sup>. Tylko w przypadku zbiorów zawierających tzw. dane wrażliwe (sensytywne)<sup>31</sup>, zaświadczenie takie wydawane jest obligatoryjnie, niezwłocznie po zarejestrowaniu.

Przesłanki odmowy rejestracji zostały wyraźnie określone w art. 44 ust. 1 u.o.d.o. GIODO obligatoryjnie odmawia rejestracji zbioru m.in. w przypadku niespełnienia wymagań, określonych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urzędnicy i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych<sup>32</sup>. Art. 44 ust. 2 stanowi, że odmowa rejestracji następuje w drodze decyzji, która jednocześnie bądź to nakazuje ograniczenie przetwarzania wszystkich albo tylko niektórych kategorii danych wyłącznie do ich przechowywania, bądź nakazuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem poprzez dokonanie czynności określonych w art. 18 ust. 1 u.o.d.o., tj. m.in. usunięcie uchybień, uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, zastosowanie dodatkowych zabezpieczeń, wstrzymanie przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, a nawet usunięcie danych osobowych. W pierwotnej wersji u.o.d.o. odmowa rejestracji zbioru wiązała się z natychmiast wykonalnym nakazem wstrzymania dalszego przetwarzania danych lub ich usunięcia. Obecna wersja ustawy cechuje więc daleko idąca liberalizacja. Widać wyraźnie, że ustawodawca przewidział w art. 18 ust. 1 u.o.d.o. cały szereg łagodniejszych rozwiązań, pozostawiając nakaz usunięcia danych jako środek ostateczny.

Art. 44 ust. 4 i 5 reguluje przyznaną administratorowi danych możliwość ponownego zgłoszenia zbioru danych do rejestracji po usunięciu wad, które były powodem odmowy jego rejestracji. W tym przypadku jednak przetwarzanie danych dopuszczalne jest dopiero po zarejestrowaniu zbioru.

Przyjmując za brzmieniem art. 22 u.o.d.o., że postępowanie w sprawach uregulowanych w u.o.d.o. prowadzi się według prze-

pisów k.p.a.<sup>33</sup>, należałoby oczekiwać, że w przypadku, gdy zgłoszenie zbioru nie spełnia wymogów określonych w art. 41 ust. 1 u.o.d.o., GIODO zamiast wydania decyzji odmownej, kierując się art. 64 § 2 k.p.a. wezwie wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Obligatoryjne wydanie decyzji odmownej należy uznać za zbyt rygorystyczne<sup>34</sup>. Wnioskodawcy przysługuje kompetencja zwrócenia się do GIODO o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 21 ust. 1 u.o.d.o.), natomiast na decyzję w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje mu skarga do sądu administracyjnego (art. 21 ust. 2 u.o.d.o.). Nie wstrzymuje to jednak wykonania decyzji odmownej, a zatem do czasu jej uchylenia administrator nie może przetwarzać danych.

W związku z tym, że w u.o.d.o. nie zostały wskazane przesłanki rejestracji zbioru danych, należy przyjąć *a contrario*, że wpis do rejestru dokonywany jest, gdy nie zostaną spełnione przesłanki zobowiązujące GIODO do wydania decyzji o odmowie rejestracji<sup>35</sup>. Dokonanie rejestracji zbioru, podobnie jak wpis do ewidencji działalności gospodarczej jest czynnością materialno-techniczną, a nie aktem administracyjnym (decyzją). Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.o.d.o. administrator danych nabywa uprawnienie do przetwarzania danych z mocy prawa już po dokonaniu czynności zgłoszenia zbioru danych do rejestracji, a nie dopiero w wyniku skonkretyzowania normy prawnej i wydania indywidualnego rozstrzygnięcia w postaci decyzji. Jedynie cytowany już wyżej art. 44 ust. 1 u.o.d.o. zastrzega formę decyzji administracyjnej dla odmowy dokonania rejestracji. Rodzi to zastrzeżenia co do trybu weryfikacji procedury rejestracji w ramach kontroli instancyjnej oraz środków nadzwyczajnych (stwierdzenie nieważności, wznowienie postępowania). Sytuacja taka uniemożliwia w wielu wypadkach stosowanie przepisów k.p.a. Jedynym przysługującym środkiem wydaje się złożenie skargi na czynność rejestracyjną do sądu administracyjnego, co stanowi ograniczenie kontroli prawidłowości procedury rejestracji zbiorów danych, uznawane w doktrynie za niewystarczające i wymagające pilnej zmiany<sup>36</sup>.

W kontekście przedstawionych uwag warto zauważyć, że na GIODO nie ciąży obowiązek poddania każdego zgłaszanego zbioru danych kontroli uprzedniej pod kątem zgodności z wymogami ustawy. Kontrola taka jest realizowana jedynie w przypadku zbiorów „podwyższonego ryzyka” (np. zbiorów danych sensytywnych). Milczenia GIODO w tym zakresie nie można jednak poczytywać za potwierdzenie, iż przetwarzanie danych jest zgodne z prawem. Kontrola wstępna ma charakter selektywny, zaś uwagę skupia się na kontroli następczej<sup>37</sup>.

Art. 44a u.o.d.o. wymienia przesłanki wykreślenia zbioru z rejestru. Wśród nich wymienia się zaprzestanie przetwarzania danych w zarejestrowanym zbiorze lub dokonanie rejestracji zbioru z naruszeniem prawa. Wykreślenie następuje w drodze decyzji

<sup>29</sup> Podpis elektroniczny - dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby ten podpis składającej. Dokument opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu jest w skutkach prawnych tożsamy z formą zwykłą pisemną, tj. dokumentem opatrzonym podpisem własnoręcznym.

<sup>30</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 578.

<sup>31</sup> Dane wrażliwe mogą być przetwarzane tylko w wyjątkowych przypadkach określonych w art. 27 ust. 2.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024. Chodzi także o załącznik do tego rozporządzenia, precyzujący wymagane środki bezpieczeństwa dla trzech poziomów bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w systemie informatycznym (podstawowego, podwyższonego i wysokiego). Za niedopełnienie wspomnianych warunków uważane jest także niewyznaczenie administratora bezpieczeństwa informacji (ABI). J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 585.

<sup>33</sup> W piśmiennictwie pojawiają się wątpliwości na tym tle. Zob. G. Sibiga, op. cit., s. 61. Jednak za przyjęciem, że jest to procedura administracyjna przemawia oprócz art. 22 u.o.d.o. także art. 12 pkt. 2 u.o.d.o., wymieniający wśród zadań GIODO wydawanie decyzji administracyjnych.

<sup>34</sup> Podobne zdanie zdaje się wyrażać J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 584 i 585. Autorzy przywołują pogląd G. Sibigi, że w przypadku wydania decyzji odmownej bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego należałoby uznać za spełnienie przesłanki art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. prowadzącej do wznowienia postępowania. Jednak postępowanie w sprawie rejestracji zbiorów danych nie jest typowym postępowaniem administracyjnym, ponieważ z wyjątkiem przypadków odmowy rejestracji sprawa nie jest załatwiana w drodze decyzji administracyjnej, lecz ma charakter czynności materialno-technicznej. Zob. także J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 566.

<sup>35</sup> G. Sibiga, op. cit., s. 172.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 172-179.

<sup>37</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 565 i n.

administracyjnej. Na administratorów danych nie nałożono jednak obowiązku złożenia wniosku o wykreślenie zbioru z rejestru (a tym samym poinformowania o usunięciu zbioru), co może powodować, że rejestr zbiorów danych prędzej czy później utraci walor aktualności. Jednak G. Sibiga stoi na stanowisku, że przedmiotem zawiadomienia jest każda zmiana stanu faktycznego lub prawnego w stosunku do informacji zawartych w zgłoszeniu. Skoro więc zgłoszenie informuje o istnieniu zbioru, zatem jego likwidacja jako zaprzeczenie istnienia powinna być także zgłoszona<sup>38</sup>. Wcześniej, zanim ustawodawca dodał art. 44a u.o.d.o., zarejestrowany zbiór pozostawał w rejestrze nawet wtedy, gdy administrator zrezygnował z jego prowadzenia.

GIODO pobiera opłaty, m.in. za wydanie zaświadczenia o zarejestrowaniu zbioru oraz za wydanie decyzji o wykreśleniu z rejestru zbiorów danych osobowych<sup>39</sup>. Nie jest jednak pobierana opłata od wniosku o rejestrację zbioru.

### 5. ZBIORY NIE PODLEGAJĄCE REJESTRACJI

Ciążącemu na administratorze danych obowiązkowi zgłoszenia zbioru podlegają zarówno zbiory wykorzystywane na potrzeby własne, komercyjne, jak i służące innym celom, zarówno zbiory zautomatyzowane, jak i coraz rzadziej spotykane już zbiory manualne, spisy i rejestry oparte na kartotekach, a nawet zbiory w ogóle nie wykorzystywane<sup>40</sup>. Istnieją jednak zbiory, które nie podlegają rejestracji. Art. 43 ust. 1 pkt 1–11 u.o.d.o. wymienia obszerny, ale przejrzysty katalog zwolnień. Niektórzy autorzy postulują pogrupowanie wymienionych w nim wyjątków. Właściwe wydaje się wyodrębnienie trzech grup<sup>41</sup>. Do pierwszej grupy można zaliczyć wyjątki wymienione w pkt 1, 2, 6 i 7. Dotyczą one zbiorów istotnych z punktu widzenia najważniejszych interesów państwa i wymiaru sprawiedliwości, a także przetwarzania danych dla potrzeb ochrony życia i zdrowia. W grupie tej znajdują się więc m.in. zbiory danych objętych tajemnicą państwową ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa oraz ochronę porządku publicznego, a także dane przetwarzane dla potrzeb postępowań sądowych i spisy wyborców uprawnionych do głosowania. Do drugiej grupy kwalifikują się wyjątki wymienione w pkt 3, 4, 5 jako zbiory, których administratorzy mają bliskie powiązania z osobami, których dane są przedmiotem przetwarzania. Wyłączeni spod obowiązku są więc administratorzy prowadzący zbiory danych o własnych pracownikach, uczniach lub pacjentach, a także o osobach należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego<sup>42</sup>. Trzecia grupa obejmuje wyjątki wymienione w pkt 8, 9, i 11 jako zbiory danych powszechnie dostępnych (a więc takich, z którymi bez szczególnego nakładu sił może zapoznać się szeroki krąg podmiotów) i przetwarzanych w zakresie drobnych bieżących spraw życia codziennego (np. w celu wystawienia faktury). Kłopotu może jedynie przysparzać

zaszeregowanie wyjątku przewidzianego w pkt 10, a dotyczącego danych przetwarzanych w celu przygotowania pracy naukowej<sup>43</sup>.

Obowiązek rejestracji zbiorów nie obciąża również jednostek, których zadaniem jest usuwanie danych (np. niszczenie dokumentów), a także jednostek, którym administrator na podstawie art. 31 powierzył przetwarzanie danych w drodze pisemnej umowy. Podmioty te nie działają samodzielnie, lecz według wskazówek podmiotu zlecającego<sup>44</sup>.

Nie podlegają rejestracji także zbiory sporządzane doraźnie, dla celów o których mowa w art. 2 ust. 3 u.o.d.o., tj. wyłącznie ze względów technicznych, szkoleniowych lub w związku z dydaktyką w szkołach wyższych, o ile po ich wykorzystaniu zostaną niezwłocznie usunięte albo poddane anonimizacji<sup>45</sup>. Ich administratorzy nie są jednak zwolnieni z obowiązku zabezpieczenia danych zawartych w tych zbiorach. Oznacza to, że kontrola GIODO musi w tym przypadku ograniczać się jedynie do przepisów o zabezpieczeniu danych osobowych, tj. rozdziału 5 u.o.d.o. Jednak zdaniem A. Mednisa, mimo iż w art. 2 ust. 3 u.o.d.o. mowa jest o zbiorach danych osobowych, tworzonych w związku z dydaktyką w szkołach wyższych, nie ma podstaw, by zwolnieniem, o którym mowa w cytowanym przepisie, można było objąć prowadzone przez uczelnie zbiory danych studentów (np. otrzymujących stypendium)<sup>46</sup>. Przyjęte za podstawę zwolnienia kryterium doraźności, wydaje się być nieostre, co może zachęcać do wykorzystywania go w celu obejścia przepisów ustawy i uniknięcia rejestracji zbiorów.

Brak obowiązku rejestracji zbioru wynika też z art. 3a ust. 1 u.o.d.o., zgodnie z którym nie są administratorami danych osoby fizyczne, jeśli przetwarzają dane wyłącznie w celach osobistych lub domowych. Użyte w tym przepisie pojęcie celu osobistego jest niedookreślone. Chodzi tu zapewne o cel niezarobkowy. Ustawodawca akcentuje w ten sposób przeciwieństwo do treści art. 3 ust. 2 pkt 2, który nakłada obowiązek rejestracji zbioru prowadzonego przez osoby fizyczne w celach zarobkowych. Pozostawienie takich „domowych” zbiorów poza ustawą (a więc bez kontroli) niesie za sobą wiele zagrożeń. Z drugiej zaś strony objęcie obowiązkiem rejestracji i kontroli wszystkich zbiorów tworzonych przez osoby fizyczne byłoby przepisem martwym, pozbawionym możliwości egzekwowania, a zatem niecelowym<sup>47</sup>. Przepisami ustawy musiałyby być objęte również spisy danych teled adresowych osób znajomych, zawarte w notesach czy telefonach komórkowych.

Poza omówionymi wyjątkami, zastosowanie ustawy zostało ograniczone także przez art. 3a ust. 2 u.o.d.o. w odniesieniu do działalności prasowej, literackiej, artystycznej. Art. 4 u.o.d.o. przewiduje z kolei wyłączenie stosowania ustawy (w tym przepisów o rejestracji zbioru, a także o jego zabezpieczeniu) w przypadku zaistnienia kolizji przepisów ustawy z odmiennymi regulacjami

<sup>43</sup> Zwolnienie dotyczy więc danych przetwarzanych w celu przygotowania rozprawy doktorskiej i habilitacyjnej, wymaganej do uzyskania stopnia naukowego, lecz nie dotyczy danych potrzebnych do badań naukowych w celu uzyskania tytułu profesora, którego ustawodawca nie wymienia w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.).

<sup>44</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 565.

<sup>45</sup> Pod pojęciem anonimizacji rozumieć należy pozbawienie danych osobowych lub ich zbiorów cech pozwalających na identyfikację osób, których anonimizowane dane dotyczą.

<sup>46</sup> Por. A. Mednis, op. cit., s. 16. Taka interpretacja może jednak budzić kontrowersje wobec treści art. 43 ust. 1 pkt 4, który zwalnia administratora z obowiązku zgłaszania zbioru danych dotyczących osób uczących się u tego administratora.

<sup>47</sup> A. Mednis, op. cit., s. 19.

<sup>38</sup> G. Sibiga, op. cit., s. 196.

<sup>39</sup> Obowiązek zapłaty powstaje z chwilą złożenia wniosku.

<sup>40</sup> J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. s. 563 i n.

<sup>41</sup> Drugą propozycją jest podział przesłanek wyłączających obowiązek rejestracji na dwie grupy: wyłączenia ze względu na interes publiczny oraz wyłączenia ze względu na niewielki stopień zagrożenia praw i wolności osób, których dane dotyczą. J. Barta, R. Markiewicz, op. cit., s. 568 i 580.

<sup>42</sup> Dotyczy to więc szpitali, przychodni, ale nie dotyczy Narodowego Funduszu Zdrowia, który nie świadczy usług medycznych, a zatem nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 5 u.o.d.o.

zawartymi w umowie międzynarodowej, której sygnatariuszem jest Rzeczpospolita Polska.

W przypadku, gdy do rejestracji zgłoszony zostanie zbiór, który z mocy prawa nie podlega rejestracji, GIODO zawiadamia o tym administratora. W takiej sytuacji postępowanie jest bezprzedmiotowe<sup>48</sup>.

W tym miejscu należy podkreślić, że zwolnienia z obowiązku rejestracyjnego nie należy interpretować rozszerzająco, bowiem administrator nierejestrowanego zbioru jest zobowiązany do przestrzegania reguł przetwarzania danych w sposób nie odbiegający od zbiorów zarejestrowanych. Musi respektować zasady przetwarzania danych (określone w rozdziale 3 u.o.d.o.), prawa osoby, której dane dotyczą (rozdział 4)<sup>49</sup>, jak i odpowiednio zabezpieczyć dane (rozdział 5). Chodzi więc wyłącznie o zwolnienie od rejestracji zbioru, a nie od związania pozostałymi przepisami ustawy. GIODO może więc przeprowadzić w stosunku do tych zbiorów kontrolę zgodności przetwarzania danych z przepisami u.o.d.o.<sup>50</sup>.

Zbiór wykorzystywany w jednym z celów, o których mowa w art. 43 ust. 1, będzie jednak podlegał obowiązkowi rejestracji, jeśli ponadto równolegle będzie wykorzystywany w innym celu, który nie został wymieniony w treści tego artykułu<sup>51</sup>. Nic nie stoi przecież na przeszkodzie, by te same dane zawarte w jednym zbiorze, były przetwarzane w kilku różnych celach.

## 6. PODSUMOWANIE

Kolejne nowelizacje ustawy nie rozwiewały wątpliwości mnożących się wokół podstawowych pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. Nieprecyzyjne definicje podlegają zwykle rozmaitym interpretacjom, dają pole do nadużyć, utrudniają stosowanie przepisów ustawy i skuteczną ich egzekucję. Brak jednoznacznej, niebudzącej wątpliwości definicji zbioru danych oraz sposobu na precyzyjne ustalenie momentu jego rejestracji, nie tylko przysparza administratorom problemów, ale naraża ich także na odpowiedzialność karną. Staje się również przyczyną niepotrzebnych sporów sądowych. W rezultacie konieczne było zaproponowanie i przyjęcie w miarę jednolitej wykładni. Jest ona w znacznej mierze zasługą przedstawicieli doktryny. Pomocne okazały się też praktyczne wskazówki zamieszczone na stronach internetowych GIODO.

Warto na zakończenie podkreślić, że pojawiające się w ustawie sformułowanie „zgłoszenie zbioru danych” nie jest poprawne. Wykonanie obowiązku zgłoszenia zbioru danych do rejestracji nie polega przecież na przekazaniu organowi rejestracyjnemu treści zbioru (konkretnych danych osobowych przetwarzanych w zbiorze), a jedynie wniosku zawierającego opis tego zbioru<sup>52</sup>. Chodzi więc wyłącznie o zgłoszenie jego założenia (stworzenia).

Istotną wadę systemu stanowi także fakt, że rejestr zawiera jedynie informacje o zbiorach, które w postępowaniu rejestracyjnym

zostały pozytywnie zweryfikowane<sup>53</sup>. Zbiory, którym odmówiono rejestracji, pozostają zaś poza wszelką kontrolą, co znacznie osłabia ochroną funkcję ustawy. Także brak wyraźnie zaakcentowanego obowiązku zgłaszania likwidacji zbiorów można potraktować jako niedopatrznie ze strony ustawodawcy. Nadal więc widać, że funkcjonujący obecnie system rejestracji zbiorów danych osobowych wymaga wprowadzenia kilku istotnych zmian, by mógł w zadowalający sposób pełnić funkcję zarówno ewidencyjną, jak i reglamentacyjną<sup>54</sup> oraz gwarantować obywatelom skuteczną ochronę o charakterze publicznoprawnym.

<sup>48</sup> W sytuacji tej należy uznać, iż jest to decyzja administracyjna o umorzeniu postępowania. Zob. G. Sibiga, op. cit., s. 172.

<sup>49</sup> W szczególności musi realizować nałożone na administratora obowiązki informacyjne (art. 33 u.o.d.o.), będące korelatem uprawnień osób, których dane dotyczą (art. 32 u.o.d.o.).

<sup>50</sup> Pierwotne brzmienie art. 14 pkt 1 u.o.d.o. ograniczało możliwość przeprowadzenia kontroli jedynie do zbiorów zarejestrowanych. W znowelizowanym tekście brak już takiego ograniczenia.

<sup>51</sup> A. Mednis, op. cit., s. 121.

<sup>52</sup> G. Sibiga, op. cit., s. 165.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 180.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 165.