

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(8)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.8.135-146

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH ULIJASZ KUSZMIDER
RADCOWIE PRAWNI SP.P.

MAGDALENA KUSZMIDER

magdalena@kuzmider.com.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-5580-7844>

Problematyka przetwarzania danych osobowych w samorządzie terytorialnym na podstawie wybranych zagadnień

*Issues Related to the Processing of Personal Data in
Local Government Based on Selected Issues*

Wprowadzenie

Pojęcie samorządu terytorialnego może być rozpatrywane na wielu płaszczyznach. W ujęciu konstytucyjnym samorząd terytorialny jest podmiotem władzy wykonawczej, co wynika z art. 164 i 165 Konstytucji RP. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, gdzie wykonywane są zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego¹. Wspólnota samorządowa posiada podmiotowość publicznoprawną i admini-

¹ I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

stracyjnoprawną, przysługuje jej prawo własności oraz inne prawa majątkowe, a także podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji RP)².

Samorząd terytorialny odgrywa szczególną rolę w procesie przetwarzania danych osobowych. Przetwarzanie danych osobowych przez jednostki organizacyjne wykonujące zadania ustawowo nałożone na samorząd wiąże się z problematyką niejednorodności interpretacyjnej już w zakresie podstawowych zagadnień uregulowanych w RODO³.

Administrator danych w samorządzie terytorialnym

W pierwszej kolejności należy dokonać analizy terminu „administrator danych” na płaszczyźnie wykonywanych zadań przez jednostki organizacyjne na przykładzie gminy. Zgodnie z art. 4 pkt 7 RODO „administrator” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania. Na podstawie tej definicji można wywnioskować, że kluczowym i istotnym elementem służącym określeniu administratora danych jest jego rola w decydowaniu o celach i sposobach przetwarzania danych osobowych. Samo określenie, kto jest administratorem danych w samorządzie terytorialnym, jest niezwykle istotne ze względu zarówno na odpowiedzialność ciążącą na administratorze za naruszenie przepisów z zakresu ochrony danych, jak i na przetwarzanie danych osobowych zgodnie z zasadami określonymi w art. 6 RODO. Zanim przejdziemy do analizowania konkretnych przykładów w kontekście administratora danych osobowych w samorządzie terytorialnym, należy przypomnieć zasady przetwarzania danych osobowych.

Zgodnie z art. 6 RODO przetwarzanie danych jest zgodne z prawem, jeśli zostanie spełniony co najmniej jeden z następujących warunków określonych w tym przepisie:

- osoba, której dane mają być przetwarzane, wyrazi zgodę;
- przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy;

² *Ibidem*.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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.Urz. L 119/1, 4.05.2016, z późn. zm.).

- przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku ciążącego na administratorze;
- przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej;
- przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;
- przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora.

W samorządzie terytorialnym, który realizuje swoje zadania przez jednostki organizacyjne, najczęściej podstawą do przetwarzania danych osobowych jest wypełnienie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Poza tym często przetwarzanie danych osobowych jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, a w niektórych przypadkach podstawą jest zgoda osoby, której dane mają być przetwarzane.

Wracając do administratora danych osobowych, należy wskazać, że jednym z jego kluczowych obowiązków jest spełnianie obowiązku informacyjnego w postaci klauzuli informacyjnej, której jednym z elementów jest określenie administratora danych osobowych. Skoro administrator danych osobowych to ten, który określa cele i sposoby przetwarzania na podstawie przepisów prawa, to w kontekście realizacji ustawowych zadań pojawiają się problemy interpretacyjne i praktyczne.

Określając status administratora w odniesieniu do konkretnego przetwarzania, należy uwzględnić zarówno element podmiotowy, jak i to, że w przypadku podmiotów sektora publicznego najczęściej ma miejsce sytuacja, w której rola ta wynika z zakresu zadań publicznych, jakie przepisy mu przypisują i dla których realizacji niezbędne jest przetwarzanie danych. Europejska Rada Ochrony Danych w Wytocznych EROD 7/2020 w sprawie pojęć administratora i podmiotu przetwarzającego na gruncie RODO wskazała m.in. na kryteria wyznaczania administratora danych osobowych przez przepisy prawa. Niestety, takie ujęcie nie zawsze sprawdza się w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Skoro definicyjnie administratorem danych jest ten, kto określa cele i zadania, to w większości przypadków w samorządzie terytorialnym cele i zadania realizowane w oparciu o przepisy prawa można przyporządkować gminie i jej organom, tj. radzie gminy, radzie miejskiej, wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi. Należy przy tym zauważyć, że zadania realizowane przez gminę wykonywane są przez jednostki organizacyjne. Bardzo często dochodzi do sytuacji, kiedy dane zadanie nałożone jest na gminę, a realizowane jest np. przez pomoc społeczną, placówki oświatowe, placówki kulturalne. W praktyce zatem status administratora często wynika z nałożonego na dany podmiot zadania lub z obowiązku gromadzenia i przetwarzania określonych

danych. Wówczas administratorem jest zwykle organ lub jednostka, wyznaczona na mocy prawa do realizacji określonego zadania publicznego. W takim przypadku prawo – choć pośrednio – określa, kto jest administratorem. Innymi słowy, prawo może nakładać na podmioty publiczne lub prywatne obowiązek przetwarzania określonych danych, a podmioty te uznawane są zazwyczaj za administratorów w odniesieniu do przetwarzania, które jest niezbędne do wykonania tego obowiązku (zob. pkt 21–22 Wytycznych)⁴. Gdyby przyjąć takie ujęcie administratora danych osobowych za praktykę powszechną, byłoby ono dobrym rozwiązaniem w ujęciu funkcjonalnym samorządu terytorialnego.

Problematykę niejednoznaczności administratora danych przedstawimy na przykładzie zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej. Dokonując analizy art. 9c ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁵, zgodnie z którym administratorem danych przetwarzanych na podstawie przepisów tego artykułu jest ośrodek pomocy społecznej zapewniający obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego, nie możemy zgodzić się ze stanowiskami czy też interpretacjami pojęcia administratora danych osobowych przedstawianymi przez organy kontrolujące (tj. służby wojewody) czy przez doktrynę, według których w stosunku do członków zespołu interdyscyplinarnego administratorem danych jest ośrodek pomocy społecznej.

Z art. 9c ust. 6 wynika, że administratorem danych przetwarzanych na podstawie tego przepisu (czyli art. 9c) jest ośrodek pomocy społecznej. Przepis art. 9c odnosi się jednak do osób dotkniętych przemocą w rodzinie, a nie do członków komisji interdyscyplinarnej ds. przeciwdziałania przemocy domowej działającej w gminie. Zgodnie z art. 9c ust. 1 pkt 1 członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań, o których mowa w art. 9b, przetwarzają dane osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie, oraz osób dotkniętych przemocą w rodzinie. Dalej wymieniono rodzaje danych przetwarzanych przez członków wyżej wskazanego zespołu. W naszej ocenie nie jest to brzmienie jednoznaczne w odniesieniu do członków zespołu interdyscyplinarnego jako administratora danych, a jedynie – jak wynika wprost z art. 9c – dotyczy osób dotkniętych przemocą w rodzinie pozostających niejako pod opieką ośrodka pomocy społecznej.

Stanowisko, że w stosunku do członków komisji interdyscyplinarnej ds. przeciwdziałania przemocy domowej działającej w gminie administratorem danych jest wójt/burmistrz, oparte jest na brzmieniu art. 4 ust. 7 RODO. W świetle

⁴ Grupa Robocza ds. Ochrony Danych, *Opinia 1/2010 w sprawie pojęć „administrator danych” i „przetwarzający”*, 16.02.2010, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_pl.pdf (dostęp: 12.11.2024).

⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 424.

definicji zawartej w RODO dla wskazania, kto jest administratorem, kluczowym działaniem jest decydowanie o celach i sposobach przetwarzania danych. Do uznania danego podmiotu za administratora danych potrzebna jest jednak zawsze analiza konkretnych przepisów mających zastosowanie w określonej sytuacji, dokonywana często według skomplikowanych reguł interpretacji tekstu prawnego⁶.

Zgodnie z art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. W art. 6 ust. 2 wskazano, że tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej należy do zadań własnych gminy, w tym do zadań gminy należy: opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony ofiar przemocy domowej; prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą domową; zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach wsparcia; tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. Zgodnie z art. 9a to gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym, a zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W art. 9a ust. 3 wskazano skład zespołu oraz sposób wybierania przewodniczącego. W art. 9a ust. 8 określono, że zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5 (czyli jednostką organizacyjną pomocy społecznej; gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych; policją, przedstawicielami oświaty, ochrony zdrowia itd.). Natomiast obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej, co nie może być równorzędne z byciem administratorem danych, ponieważ pełnienie funkcji organizacyjno-technicznej nie jest równoznaczne z określaniem oraz ustalaniem celów i sposobów przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 należy to do zadań własnych gminy, a zatem gmina określa cele, tworzy system przeciwdziałania przemocy domowej oraz opracowuje program przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony ofiar przemocy domowej. Wreszcie to gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym, natomiast ośrodek pomocy społecznej jedynie wykonuje obsługę organizacyjno-techniczną (art. 9a ust. 9). Ponadto należy podkreślić, że zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony ofiar przemocy

⁶ R. Hauser, *Przetwarzanie danych osobowych: cel i środki*, „Rzeczpospolita”, 6.04.1999.

domowej. W związku z tą argumentacją należy stwierdzić, że w stosunku do członków wyżej wskazanego zespołu administratorem danych jest wójt albo burmistrz powołujący w imieniu gminy zarządzeniem skład zespołu czy też komisji interdyscyplinarnej ds. przeciwdziałania przemocy domowej działającej w gminie, natomiast w stosunku do osób dotkniętych przemocą domową jest to ośrodek pomocy społecznej. Co istotne, samo dopuszczenie do przetwarzania danych osobowych wyłącznie osób posiadających pisemne upoważnienie wydane przez administratora danych czy też pisemne zobowiązanie osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych do zachowania ich w tajemnicy nie może być traktowane jako bycie administratorem danych, który określa cel przetwarzania danych. Należy podkreślić, że samo dopuszczenie do przetwarzania danych stanowi raczej czynność organizacyjno-techniczną, nie zaś merytoryczną, określającą cel podjętego działania, jakim jest ustalenie celów gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej czy też samo powołanie członków zespołu bądź komisji w ramach swoich kompetencji. W związku literalnym brzmieniem wyżej wskazanych przepisów prawa oraz podaną argumentacją, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że w stosunku do członków komisji bądź zespołu interdyscyplinarnego administratorem danych są ośrodki pomocy społecznej.

Przykład zespołu interdyscyplinarnego stanowi dość jaskrawą ilustrację problematyki administratora danych w samorządzie terytorialnym. Takich przykładów i problemów w zakresie szeroko pojętego przetwarzania danych osobowych w samorządzie terytorialnym jest wiele, co jednoznacznie wskazuje na potrzebę doprecyzowania czy też stworzenia pewnej regulacji, której zadaniem byłoby określenie pewnych kierunków w funkcjonowaniu ochrony danych osobowych w samorządzie terytorialnym.

Jak oceniamy, w kontekście administratora danych osobowych należałoby wypracować pewne reguły, gdzie administratorem danych osobowych byłby podmiot, który faktycznie przetwarza dane osobowe w związku z wykonywaniem ustawowych zadań nałożonych na gminę. Za takim rozwiązaniem przemawiają nie tylko argumenty wielu specjalistów z zakresu ochrony danych osobowych, lecz także rozwiązania praktyczne.

Powierzenie danych a udostępnienie danych

Kolejnym problemem w obszarze przetwarzania danych osobowych jest uregulowanie kwestii związanych z podmiotem przetwarzającym, a także z powierzeniem danych w związku z wykonywaniem ustawowych zadań w gminie.

Zacznijmy od definicji podmiotu przetwarzającego ujętej w art. 4 pkt 8 RODO, zgodnie z którym podmiot przetwarzający oznacza osobę fizyczną lub prawną,

organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który przetwarza dane osobowe w imieniu administratora. Istotną cechą podmiotu przetwarzającego jest to, że dokonuje on czynności przetwarzania „w imieniu administratora”, co oznacza, że sam nie decyduje o celu i sposobach przetwarzania, tylko realizuje cele wyznaczone mu przez administratora⁷. Przetwarzanie danych osobowych będzie zatem czynnością niejako usługową, wykonywaną na rzecz administratora danych. Przykładowo prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej jest jednym z obowiązków nałożonych na jednostki publiczne. W praktyce często strona ta prowadzona jest jednak przez podmioty zewnętrzne. W kontekście przepływu danych osobowych należy wskazać, że dochodzi tutaj do powierzenia danych osobowych, które umieszczane są właśnie na tej stronie. W takim przypadku podpisywana jest najczęściej między jednostką publiczną a prywatnym podmiotem umowa powierzenia. Innym problemem w zakresie powierzenia danych osobowych jest wykonywanie zadań przez jednostki publiczne na rzecz innych jednostek publicznych. Zilustrujemy to na przykładzie zapewnienia przez gminę wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej czy organizacyjnej jednostkom organizacyjnym gminy, gminnym instytucjom kultury lub innym gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych⁸. W praktyce bardzo często w drodze uchwały powoływane są jednostki obsługujące w wyżej wymienionym zakresie jednostki organizacyjne gminy. Należy zadać pytanie, czy jednostki obsługujące będą w tym przypadku podmiotem przetwarzającym w stosunku do jednostek obsługiwanych. Zilustrujemy to na przykładzie prowadzenia przez taką jednostkę dokumentacji kadrowo-płacowej dla szkoły. Analizując ten przykład, należy sięgnąć do przepisów Kodeksu pracy⁹ i definicji pracodawcy. Zgodnie z art. 3 Kodeksu pracy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Pracodawcami mogą być zatem wszystkie osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, a także inne jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi¹⁰.

⁷ P. Fajgielski, *Komentarz do art. 4*, [w:] *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022.

⁸ Zob. art. 10a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 609).

⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1465).

¹⁰ K. Jaśkowski, *Komentarz do art. 3*, [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.

Dla nauczycieli pracodawcą będzie szkoła, którą reprezentuje dyrektor. W przypadku obsługi kadrowo-płacowej przez podmiot zewnętrzny, nawet powołany przez radę gminy na podstawie uchwały, dojdzie do powierzenia danych osobowych. Administratorem danych osobowych w przypadku dokumentacji kadrowo-płacowej będzie pracodawca, czyli szkoła, która niejako zleci obsługę w tym zakresie jednostce powołanej przez radę gminy, np. centrum usług wspólnych. W takim przypadku w naszej ocenie będzie konieczne zawarcie umowy powierzenia danych osobowych pomiędzy szkołą a centrum usług wspólnych.

Niewątpliwie podmiot przetwarzający będzie dokonywał czynności w imieniu administratora. W podanym przykładzie prowadzenie dokumentacji kadrowej jest obowiązkiem pracodawcy, który w tym przypadku został zlecony na zewnątrz.

Kolejną kwestią wartą uwagi jest pojęcie odbiorcy danych osobowych. Zgodnie z art. 4 pkt 9 RODO „odbiorca” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, któremu ujawnia się dane osobowe, niezależnie od tego, czy jest stroną trzecią. Organy publiczne, które mogą otrzymywać dane osobowe w ramach konkretnego postępowania zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, nie są jednak uznawane za odbiorców; przetwarzanie tych danych przez te organy publiczne musi być zgodne z przepisami o ochronie danych mającymi zastosowanie stosownie do celów przetwarzania. Termin „odbiorca” oznacza osobę fizyczną, prawną, organ publiczny lub inny podmiot, któremu ujawnia się dane. Należy podkreślić, że prawodawca unijny wyłącza z kategorii odbiorców organy publiczne, które mogą otrzymywać dane w ramach konkretnego postępowania zgodnie z prawem¹¹.

W polskim systemie prawnym ustawodawca w wielu przepisach prawa regulujących działalność poszczególnych jednostek organizacyjnych wskazał podstawy do otrzymania danych z innego podmiotu publicznego właśnie w ramach prowadzonego postępowania. Można tutaj wskazać np. podstawy prawne do pozyskania danych uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego¹², ustawie o pomocy społecznej¹³ czy ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴. Należy zauważyć, że po implementowaniu RODO do polskiego systemu prawnego ustawodawca niejako dostosował funkcjonujące regulacje prawne do obowiązujących zasad w zakresie przetwarzania danych osobowych, w tym zostały uregulowane podstawy prawne do przekazywania danych pomiędzy podmiotami publicznymi. W przypadku samorządu terytorialnego w Polsce

¹¹ P. Fajgielski, *op. cit.*

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

¹³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2023, poz. 901, z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2024, poz. 399).

wyzwaniem było przede wszystkim dostosowanie poszczególnych jednostek do nowych regulacji. Aby to zrozumieć, warto podać przykłady. Zgodnie z art. 7b k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Przepis ten niejako wyraża nakaz współdziałania organów administracji publicznej w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy w niezbędnym zakresie. Niewątpliwie ciężar wyjaśnienia stanu prawnego i faktycznego zawsze ciąży na organie prowadzącym dane postępowanie i to ten organ jest zobowiązany podejmować wszelkie działania oraz inicjatywę współdziałania z innymi organami administracji publicznej w celu pozyskania wszelkich informacji, a także danych, które przyczynią się do wyjaśnienia zarówno stanu faktycznego, jak i prawnego. Należy podkreślić, że udostępnianie danych, w tym danych osobowych, pomiędzy organami administracji publicznej jest obowiązkiem tych organów, chyba że wyraźnie stoją temu na przeszkodzie przepisy prawa. Współdziałanie organów administracji publicznej postrzegane jest jako zasada, która ma realizować interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz przyczynić się do zwiększenia sprawności i szybkości prowadzonego postępowania¹⁵.

Orzecznictwo sądów podkreśla również prawną doniosłość tego przepisu, podniesioną niejako do rangi zasady ogólnej nakazującej współdziałanie organów administracji publicznej¹⁶. Na istotność tego przepisu zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, podnosząc, że udostępnianie danych, przekazywanie informacji i wyjaśnień oraz podejmowanie innych czynności w ramach współdziałania jest obowiązkiem organów administracji publicznej, chyba że stoją temu na przeszkodzie wyraźne przepisy prawa. Organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy. W ramach współdziałania organy powinny przekazywać posiadane przez siebie informacje¹⁷. Art. 7b k.p.a. nie określa prawnych form współdziałania organów administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego, ale wskazuje

¹⁵ Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 7(b)*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II OSK 3116/17, LEX nr 2483486, zgodnie z którym „prawna doniosłość art. 7b k.p.a. polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy”.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2021 r., III FSK 4168/21.

cel takiego współdziałania. W praktyce dobrym rozwiązaniem jest przygotowanie w ramach wewnętrznych procedur regulujących system ochrony danych osobowych pogładowego wniosku w zakresie udostępnienia określonych danych. Takie rozwiązanie naszym zdaniem nie tylko zagwarantuje jasność działania organów administracji publicznej, lecz także w przypadku kontroli Urzędu Ochrony Danych Osobowych administrator danych osobowych, jakim będzie tu dany organ administracji publicznej, będzie umiał wykazać przestrzeganie zasad ochrony danych osobowych uregulowanych w RODO.

Regulacja zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego jest jednym z przykładów możliwości pozyskania danych przez organ administracji publicznej. Innym przykładowym przepisem regulującym te kwestie jest art. 105 ustawy o pomocy społecznej. W tym przepisie jednym z uprawnień np. pracownika socjalnego jest występowanie do organów państwowych lub innych instytucji z wnioskiem o udzielenie określonych informacji. Na żądanie pracownika socjalnego, ale także kierownika ośrodka pomocy społecznej czy dyrektora centrum usług wspólnych, określone instytucje publiczne zobowiązane są do udostępnienia określonych informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej, dla ustalenia wysokości odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej czy dla weryfikacji uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej. Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji mają to zrobić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku. Termin ten ma oczywiście charakter instrukcyjny. W przypadku opieszałości podmiotu zobowiązanego należy ponowić prośbę o udzielenie informacji, a następnie zawiadomić zwierzchnika podmiotu nie-realizującego. Takie udostępnienie danych może mieć różną formę: wglądu do dokumentów, sporządzenia z nich notatek, kserokopii, ustnego czy pisemnego przekazania informacji czy wystawienia określonego dokumentu. Warto podkreślić, że przekazane informacje należy traktować jako dowód w postępowaniu administracyjnym z zakresu pomocy społecznej. Uprawnienie do żądania tych informacji jest istotne zwłaszcza w sytuacjach, gdy istnieje wątpliwość dotycząca danych przedstawionych przez osobę czy też rodzinę starającą się o przyznanie z pomocy społecznej. W naszej ocenie taka regulacja prawna nie tylko pozwala na pozyskanie niezbędnych informacji związanych z udzieleniem określonego świadczenia z pomocy społecznej, lecz także zobowiązuje do przestrzegania zasad ochrony danych osobowych oraz reguł racjonalnego i rzetelnego wydatkowania środków publicznych zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

Wchodząc w obszar ustawy o finansach publicznych w kontekście pozyskiwania danych osobowych, należy przypomnieć, że dość istotną i ważną regulacją w zakresie pozyskiwania danych osobowych jest art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca wprowadził możliwość weryfikacji

złożonych deklaracji o zagospodarowanie odpadami komunalnymi oraz pozyskiwanie informacji i danych znajdujących się w posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych.

W polskim systemie prawnym takich regulacji pozwalających na przekazywanie informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami publicznymi jest wiele. W opracowaniu wskazano tylko przykłady takich regulacji, aby uświadomić, że ochrona danych osobowych w samorządzie terytorialnym realizowanym przez jednostki organizacyjne jest obecnie regulowana przepisami prawnymi. Jednym z problemów, na który należy zwrócić uwagę, jest kwestia środków organizacyjnych czy technicznych, dzięki którym przepisy te mają być realizowane. Zgodnie z art. 24 RODO to administrator danych osobowych ma – uwzględniając charakter, zakres, kontekst, cel przetwarzania danych osobowych, ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych – wdrożyć odpowiednie środki techniczne, organizacyjne, ale także środki proporcjonalne w stosunku do czynności przetwarzania danych osobowych, co niewątpliwie oznacza pewną swobodę w kwestiach wewnętrznych regulacji systemu ochrony danych osobowych funkcjonujących w danej jednostce. Niemniej z praktycznego punktu widzenia stworzenie pewnych ram czy procedur lub przykładowych formularzy zapewne pozwoli w przypadku kontroli wykazać przez administratora danych, że przestrzega zasad ochrony danych osobowych.

Zakończenie

Rozważania w zakresie przetwarzania danych osobowych w samorządzie terytorialnym w oparciu o wybrane zagadnienia pozwoliły na wskazanie jedynie niewielkiego wycinka z obszaru problematyki, z jaką mamy do czynienia w przypadku realizowania ustawowych zadań nałożonych na samorząd terytorialny przez jednostki organizacyjne. Samorząd terytorialny w Polsce wykonuje różnorodne zadania i z tego powodu przetwarza wiele danych osobowych. W związku z tym dobrą praktyką byłoby ujednoczenie systemu ochrony danych osobowych w samorządzie terytorialnym poprzez wprowadzenie jednolitych standardów, niepowtarzających przepisów uregulowanych w ustawach, a jedynie dających pewne ogólne wskazówki czy wytyczne w przedmiotowym zakresie.

Ochrona danych osobowych w samorządzie terytorialnym to zagadnienie wielopłaszczyznowe i wielowątkowe. W opracowaniu wskazano tylko wybrane przykłady, a co za tym idzie ukazano je w sposób wrywkowy i dość ogólny, biorąc pod uwagę ilość problemów i potrzebę doregulowania przedmiotowych kwestii, co nie jest łatwe i oczywiste. Warto tę problematykę poddać dalszej analizie oraz wypracować wytyczne i standardy.

Bibliografia

- Fajgielski P., *Komentarz do art. 4*, [w:] *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Grupa Robocza ds. Ochrony Danych, *Opinia 1/2010 w sprawie pojęć „administrator danych” i „przetwarzający”*, 16.02.2010, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_pl.pdf (dostęp: 12.11.2024).
- Hauser R., *Przetwarzanie danych osobowych: cel i środki*, „Rzeczpospolita”, 6.04.1999.
- Jaśkowski K., *Komentarz do art. 3*, [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
- Niżnik-Dobosz I., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 7(b)*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024.

Abstrakt: Celem przedstawionego opracowania jest analiza ochrony danych osobowych w samorządzie terytorialnym, realizowana przez jednostki organizacyjne, w świetle wybranych polskich regulacji prawnych w celu realizacji zasad ochrony danych osobowych znajdujących się w RODO. Na wybranych rozwiązaniach prawnych autorka omówiła problematykę regulacji systemu ochrony danych osobowych oraz potrzebę wypracowania określonych reguł czy mechanizmów, których celem będzie powstanie określonych standardów dla systemu ochrony danych osobowych funkcjonujących w szeroko pojętym samorządzie terytorialnym.

Słowa kluczowe: dane osobowe; RODO; samorząd terytorialny; ochrona danych osobowych; administrator danych

Abstract: The aim of this paper is to analyze the protection of personal data in local government carried out by organizational units in the light of selected Polish legal regulations in order to implement the principles of personal data protection contained in the GDPR. Using selected legal solutions, the author discussed the issues of regulating the personal data protection system and the need to develop specific rules or mechanisms aimed at developing specific standards for the personal data protection system operating in broadly understood local government.

Keywords: personal data; GDPR; local government; personal data protection; data controller