

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Karoliny Gałęzowskiej

pt. „Kontrola transgranicznych procesów przetwarzania danych osobowych
– problemy prawno-administracyjne”

Warszawa 2023, stron 221.

I. Temat rozprawy doktorskiej mgr Karoliny Gałęzowskiej jest ciekawy, aktualny, a przy tym istotny nie tylko w wymiarze teoretycznym, ale również praktycznym. Problematyka sprawowania kontroli w zakresie przetwarzania danych osobowych jest podejmowana w literaturze prawniczej stosunkowo rzadko, głównie w komentarzach, natomiast kontrola transgranicznych procesów przetwarzania danych osobowych nie doczekała się dotąd monograficznego opracowania, pomimo tego, że ma ona istotne znaczenie w zapewnieniu zgodności transferów danych osobowych z wymogami określonymi w przepisach prawa, a jej sprawowanie budzi w praktyce wiele wątpliwości i problemów. Świadczy to o potrzebie prowadzenia pogłębionych analiz w tej dziedzinie, a recenzowana rozprawa doktorska wypełnia istotną lukę w piśmiennictwie przedmiotu i można uznać ją za nowatorską.

Oceniana praca dotyczy problematyki administracyjno – prawnej, co stanowi właściwą perspektywę badawczą. Rozprawa ma charakter analizy prawniczej przygotowanej w głównej mierze z wykorzystaniem metody dogmatycznej. Jednakże – co warto podkreślić – doktorantka nie ograniczyła się do omówienia tekstów aktów normatywnych, ale w rozległym zakresie uwzględniła także dorobek piśmiennictwa, w tym zagranicznego i orzecznictwa, co umożliwiło ukazanie praktycznego wymiaru i znaczenia stosowania konstrukcji prawnych zawartych w analizowanych przepisach oraz pozwoliło na wyciągnięcie wartościowych wniosków.

II. Układ rozprawy jest zasadniczo prawidłowy, logicznie spójny i przejrzysty. Konstrukcja pracy jest przemyślana i nie budzi istotnych zastrzeżeń. Praca stanowi kompleksowe ujęcie omawianej problematyki. Autorka przedstawiła kolejno analizy odnoszące się do zagadnień ogólnych – wprowadzających do zasadniczej tematyki prawa do prywatności i ochrony danych osobowych oraz ukazujących prawną regulację w tym zakresie, następnie omówiła problematykę transferów danych osobowych oraz instytucjonalnej ochrony danych by wreszcie przedstawić analizy szczegółowe dotyczące materialnoprawnej ochrony jednostki w kontekście transferów danych i międzynarodowej współpracy na rzecz ochrony danych. Treść pracy odpowiada zakresowi wyznaczonemu w jej tytule, natomiast treść poszczególnych rozdziałów nie w pełni odzwierciedla zakresy ujęte w tytułowe ramy (w szczególności gdy chodzi o treść ostatniego z rozdziałów – o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części recenzji).

W rozprawie Autorka prawidłowo dobrała metody badawcze, posłużyła się metodą dogmatyczną – jako wiodącą, pomocniczo wykorzystując metody komparatystyczną i historyczną. Na uznanie zasługuje rozległe wykorzystanie materiałów źródłowych, w tym m.in. kilkudziesięciu aktów normatywnych, orzecznictwa (kilkudziesięciu orzeczeń sądów głównie Trybunału Sprawiedliwości UE), literatury przedmiotu (stu kilkudziesięciu pozycji bibliograficznych). Doktorantka sięgnęła również od dokumentów Grupy Roboczej Art. 29 oraz Europejskiej Rady Ochrony Danych, co niewątpliwie wzbogaciło materiał źródłowy o zalecenia sformułowane przez organy nadzorcze skupione w tych strukturach. Spora liczba materiałów źródłowych, w tym również publikacji obcojęzycznych, ukazuje trud, jaki Autorka włożyła w przeprowadzenie analiz, a zarazem dowodzi dużej skrupulatności i rzetelności badawczej.

Pozytywnie ocenić należy także umiejętności Doktorantki w zakresie wskazywania wykorzystanych materiałów źródłowych i formułowania przypisów, które w recenzowanej pracy nie służą tylko odsyłaniu do źródeł, ale są umiejętnie wykorzystywane także do przedstawienia zagadnień pobocznych, dygresji i ocen niemających kluczowego znaczenia dla głównego toku wywodów. Język pracy jest z reguły jasny, precyzyjny i zrozumiały, a cała praca – co do zasady – poprawnie przygotowana pod kątem edytorskim, z drobnymi zastrzeżeniami, o których będzie mowa poniżej.

III. Strona merytoryczna rozprawy również zasługuje na wysoką ocenę. Doktorantka we *Wstępie* sformułowała tezę badawczą „o nieadekwatności obecnych mechanizmów kontroli transferu danych do państw trzecich w stosunku do celów stawianych przez prawodawcę w tym zakresie”. W całej pracy Autorka podjęła trud weryfikacji trafności tej tezy, ukazując liczne argumenty na jej poparcie, co pozwoliło we *Wnioskach końcowych* stwierdzić słuszność postawionej tezy oraz wskazać kluczowe elementy jakie powinien zawierać skuteczny model kontroli nad międzynarodowym transferem danych.

W rozdziale pierwszym Autorka przedstawiła rozważania dotyczące prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, co pozwoliło na omówienie zagadnień podstawowych, a jednocześnie umożliwiło zarysowanie historycznego tła dla bardziej szczegółowych analiz prowadzonych w dalszej części rozprawy. Na uznanie zasługuje m.in. sięgnięcie do tekstu źródłowego artykułu S.D. Warrena i L.D. Brandeisa, *The Right to Privacy*, opublikowanego w „Harvard Law Review”, jednak w przypisie nr 16 zabrakło tytułu tego tekstu, a do podanego roku publikacji wkraśl się błąd (wskazany został rok 1980, podczas gdy artykuł ukazał się w roku 1890), dobrze że Autorka w zasadniczym tekście rozprawy wspomniała, iż przywoływane opracowanie powstało w XIX w., gdyż można stąd wnioskować, że wskazany powyżej błąd stanowi jedynie omyłkę pisarską. Za wartościowe można uznać zawarte w tym rozdziale rozważania odnoszące się do prawa do ochrony danych osobowych jako publicznego prawa podmiotowego, choć tytuł tego podrozdziału może budzić wątpliwości, gdyż użyte w nim sformułowanie odnosi się do prawa w znaczeniu przedmiotowym („prawo ochrony danych”), a nie do prawa w znaczeniu podmiotowym („prawo do ochrony danych”), jednak treść tego rozdziału i zawarte w nim analizy rozwiewają wskazane powyżej wątpliwości. Również posługiwanie się w rozprawie sformułowaniami typu: „prawno-administracyjna” i „prawno-cywilna” ochrona zamiast „administracyjno-prawna” i „cywilno-prawna” ochrona może budzić zastrzeżenia, choć niewątpliwie rozważania odnoszące się do różnic między modelami ochrony są wartościowe i istotne.

Rozdział drugi poświęcony został problematyce prawnej regulacji prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych. W rozdziale tym zawarte zostały analizy odnoszące się do międzynarodowych, unijnych i krajowych

przepisów normujących ochronę prywatności i ochronę danych osobowych. Doktorantka trafnie dobrała regulacje prawne, jednak nie ustrzegła się drobnej pomyłki w tytule jednego z aktów (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych został w rozprawie określony jako „Międzynarodowy Pakt Praw Człowieka i Obywatela”, s. 42 i 44). Również tytuł podrozdziału 5 w rozdziale II „Ochrona prywatności w prawie prywatnym – przykład Polski” został sformułowany nieprecyzyjnie, gdyż w tej części rozprawy mowa nie tylko o prawie cywilnym, ale także o prawie konstytucyjnym, administracyjnym i karnym, dlatego w tytule należałoby wskazać, że chodzi o prawo krajowe, a nie prawo prywatne.

W rozdziale trzecim rozprawy omówione zostały zagadnienia dotyczące transferów danych osobowych (do państw trzecich) w prawie unijnym. W *Uwagach wstępnych* do tego rozdziału Doktorantka wyjaśniła znaczenie pojęcia „transfer danych”, przedstawiając pogląd uznający za transfer przekazywanie danych do państwa trzeciego nie tylko przez administratora czy procesora, ale również przez podmiot danych, co może być przedmiotem polemiki. W dalszej części rozdziału omówione zostały dwa modelowe rozwiązania odnoszące się do transferów – model terytorialny i model hybrydowy. Przy rozważaniach dotyczących modelu terytorialnego i decyzji wydawanych przez Komisję Europejską o adekwatności ochrony, Autorka przedstawiła ciekawe analizy dotyczące najnowszej decyzji odnoszącej się do USA (*Data Privacy Framework*). Omawiając model hybrydowy (standardowe klauzule umowne i wiążące reguły korporacyjne) Doktorantka trafnie zwróciła uwagę na nowe wymogi zawarte w standardowych klauzulach, będące konsekwencją orzeczenia TSUE w sprawie *Schrems II*, przewidujące konieczność każdorazowego dokonywania oceny transferu (określanej zwykle jako *transfer impact assessment*, co podkreślono także w wytycznych Europejskiej Rady Ochrony Danych). Analizując w dalszej części rozdziału zagadnienia związane ze szczególnymi warunkami przekazywania danych osobowych do Stanów Zjednoczonych, Doktorantka omówiła *Safe Harbor* oraz *Privacy Shield*, odsyłając w końcowej części tego fragmentu do wcześniejszych rozważań na temat obecnie obowiązującego *Data Privacy Framework*, wydaje się jednak, że lepszym rozwiązaniem mogłoby być przedstawienie tych zagadnień w jednym fragmencie tekstu, w układzie chronologicznym. Doktorantka słusznie wyraziła

wątpliwość, czy możliwe jest zagwarantowanie równego poziomu ochrony na podstawie samodzielnie wykonywanej przez eksporterów oceny prawa obowiązującego w państwach trzecich.

Rozdział czwarty rozprawy poświęcony został problematyce instytucjonalnej ochrony danych osobowych. W tej części pracy omówione zostały m.in. zagadnienia teoretyczne dotyczące kontroli i nadzoru oraz systemu kontroli, a następnie analizie poddane zostały przepisy odnoszące się do organów właściwych w sprawach ochrony danych w tym zadań i uprawnień organów. Omawiając te kwestie Doktorantka krytycznie odniosła się do tendencji łączenia w jednym organie kompetencji z zakresu ochrony danych i dostępu do informacji publicznej, wskazując na możliwy konflikt interesów (s. 123), zaprezentowany pogląd można uznać za dyskusyjny. Na s. 110 Autorka napisała, że „W Polsce organy ds. ochrony danych osobowych – poprzedni i obecny – były centralnymi urzędami administracji”, co budzi zastrzeżenia odnoszące się do utożsamiania pojęć organu i urzędu, jednak nieco dalej Doktorantka dokonała stosownego rozróżnienia wskazując, że GIODO „Stanowił jednoosobowy organ centralny, wykonujący swoje zadania przy pomocy Biura Generalnego Inspektora” (s. 124). Szczególnie interesujące w tej części dysertacji są rozważania dotyczące wątpliwości związanych z posługiwaniem się przez organy nadzorcze środkami o charakterze nie władczym (s. 129 i n.), a także analizy odnoszące się do „sieci organów” nadzorczych (które jednak Doktorantka nieprecyzyjnie nazywa „wspólnotowymi”, s. 130 i n.). Przy omawianiu krajowego organu nadzorczego pojawiła się nieścisłość w stwierdzeniu jakoby „W wypadku każdego zastępcy musi być on powołany w trybie właściwym dla powołania PUODO, (...)” (s.139). Pomijając niefortunne sformułowanie „w wypadku”, należy zwrócić uwagę na to, że tryb powoływania Prezesa UODO i jego zastępców jest odmienny – Prezesa powołuje Sejm za zgodą Senatu, natomiast zastępców powołuje Prezes, takie stwierdzenie tym bardziej dziwi, że sposób powoływania zastępców Doktorantka wskazała prawidłowo w kolejnym zdaniu. Jak się wydaje w przytoczonej powyżej wypowiedzi Autorce chodziło o wymogi stawiane kandydatom, a nie o tryb dokonywania ich wyboru. W dalszej części rozdziału zawarte zostały rozważania na temat charakteru organu jakim jest Prezes Urzędu Ochrony Danych. Tytuł podrozdziału 6 „PUODO jako organ regulacyjny” sugeruje, że Doktorantka opowiada się za uznaniem organu

nadzorczego w zakresie ochrony danych za organ regulacyjny, jednak treść rozważań zawartych w tym rozdziale prowadzi do odmiennego, trafnego w mojej ocenie wniosku, że Prezesa UODO nie powinno się uznawać za organ regulacyjny. Na tym tle nasuwa się jednak refleksja, że tytuł podrozdziału powinien zostać inaczej sformułowany.

Rozdział piąty zatytułowany został „Materialnoprawna ochrona jednostki, której dane są przekazywane do państw trzecich”. Z uwagi na to, że w rozdziale tym zawarte zostały analizy dotyczące m.in. działań organów nadzorczych, nasuwa się wątpliwość, czy tytuł rozdziału trafnie ujmuje treść w nim zawartą. Można również zastanawiać się, czy omawianie w tym rozdziale zagadnień mających walor archiwalny (odnoszących się do nieobowiązującej już Dyrektywy 95/46 oraz poprzedniego organu nadzorczego – GIODO) jest rozwiązaniem najlepszym, czy nie lepiej byłoby omówić te kwestie w początkowej części rozprawy, a w kolejnych rozdziałach skupić się na analizach opartych o obowiązujące przepisy. Jest to jednak wynikiem przyjęcia przez Doktorantkę określonej konwencji i pozwala na całościowe omówienie poruszanych zagadnień, dlatego należy uznać taki układ treści za dopuszczalny, choć niekoniecznie optymalny. Interesujące w tym rozdziale są także rozważania na temat tzw. *forum shopping* (s. 171), czy też środków o charakterze niewładczym w szczególności wątpliwości odnoszące się do charakteru prawnego ostrzeżenia i upomnienia oraz ich wpływu na sytuację prawną podmiotu, do którego tego rodzaju środki zostały skierowane (s. 173 i n.). Autorka słusznie uznała prawo do ochrony danych (skrótowo określane jako „ochrona danych”) za publiczne prawo podmiotowe i trafnie wskazała jego elementy, podkreślając rolę organu nadzorczego i istnienie norm prawa materialnego stanowiących podstawę żądań podmiotu danych.

Ostatni – szósty rozdział rozprawy zatytułowany został: „Międzynarodowa współpraca na rzecz ochrony danych osobowych”, jednak jego zawartość jest znacznie szersza, niż wskazuje tytuł, gdyż oprócz zagadnień dotyczących współpracy między organami nadzorczymi, Doktorantka omówiła w tej części rozprawy także wiele innych zagadnień, w tym m.in. rolę orzecznictwa TSUE, przedstawiła postulat *de sententia ferenda*, by Trybunał wydał orzeczenie „w którym sprecyzuje istotę prawa do ochrony danych osobowych w przypadku właśnie transferu danych” (s. 190), wskazała szczegółowe cele przepisów

dotyczących ochrony danych osobowych i przekazywania danych osobowych do państw trzecich (również na kanwie orzecznictwa). Niewątpliwie najistotniejszą częścią tego rozdziału, są postulaty *de lege ferenda* w tym m.in. zwiększenia współpracy międzynarodowej oraz wyznaczenia właściwych organów w państwach trzecich, możliwość zaangażowania prywatnych audytorów dla oceny zgodności przetwarzania danych z unijnymi standardami oraz powołania specjalistycznego sądu do spraw ochrony danych osobowych (który miałby funkcjonować przy Komisji Europejskiej lub jako odrębna, specjalistyczna izba TSUE), a także przyjęcie umowy międzynarodowej, której przedmiotem miałyby być wzajemna pomoc administracyjna w sprawach z zakresu danych osobowych. Niektóre z postulatów można uznać za dyskusyjne, jednak ich sformułowanie w rozprawie dowodzi samodzielności badawczej Doktorantki i odwagi w poszukiwaniu i prezentowaniu nowych rozwiązań prawnych mających na celu poprawę skuteczności ochrony osób, których dane poddawane są przetwarzaniu, co niewątpliwie zasługuje na uznanie i wysoką ocenę.

Zwieńczeniem pracy jest część *Wnioski końcowe*, w której znalazły się najważniejsze konkluzje wynikające z przeprowadzonych badań i analiz. Doktorantka wskazała w tej części kluczowe elementy, które powinien obejmować skuteczny model nadzoru nad międzynarodowym transferem danych.

Warto podkreślić, iż Doktorantka w swoich rozważaniach skoncentrowała się na zagadnieniach ważnych, niekiedy trudnych, celnie wskazując ich istotę, a zarazem przedstawiając pogłębione interpretacje opierające się na rozległej wiedzy teoretycznej oraz konfrontując je z dorobkiem doktryny i orzecznictwa.

Omawiając wybrane zagadnienia Doktorantka nie ograniczyła się jedynie do przedstawienia analiz teoretycznych, ale także wielokrotnie odwoływała się do orzecznictwa i przytoczyła przykłady, które dobrze ilustrują praktyczny wymiar podejmowanych problemów.

Prezentowane w rozprawie ujęcie omawianej problematyki nie tylko ułatwia czytelnikowi zapoznanie się z tą skomplikowaną materią prawną, przedstawioną w sposób klarowny i przystępny, ale także dowodzi rozległej wiedzy Doktorantki i dużej sprawności poruszania się w tym obszarze.

Badając zróżnicowane konstrukcje prawne, Autorka przedstawiła wnikliwe analizy, dokonując interpretacji przepisów podała zazwyczaj przekonujące argumenty na poparcie prezentowanych poglądów, nie ograniczyła się przy tym wyłącznie do opisu, ale sformułowała także wnioski, w tym również postulaty *de lege ferenda*. Doktorantka wykazała się przy tym rzetelnością i odwagą w podejmowaniu trudnych problemów. Wprawdzie nie ze wszystkimi poglądami można się zgodzić, pojawiają się wśród nich także tezy kontrowersyjne, niemniej są one przejawem dużej samodzielności badawczej, a przy tym prezentowane są w sposób wyważony i rzeczowy.

IV. W ocenianej pracy doktorskiej, podobnie jak w większości tego rodzaju opracowań o charakterze naukowym, dostrzec można także słabsze strony. Wydaje się, że Doktorantka mogłaby szerzej omówić niektóre zagadnienia w tym m.in. wiążące reguły korporacyjne (s. 100-101), czy też wyjątki określone w art. 49 rozporządzenia 2016/679 (s. 175-177), którym poświęciła w rozprawie niewiele uwagi, pomimo tego, że są to kwestie niewątpliwie istotne dla podjętej w rozprawie problematyki.

Choć praca jest zasadniczo prawidłowo przygotowana pod kątem edycyjnym, to niekiedy zdarzają się błędy techniczne (np. brak numeracji stron w drukowanej wersji rozprawy – dobrze jednak, że w wersji elektronicznej numeracja stron jest zamieszczona; brak wcięcia akapitów; brak niektórych tytułów podrozdziałów i punktów w spisie treści oraz pomyłki w numeracji niektórych jednostek redakcyjnych). W rozprawie występują również nieliczne usterki językowe np. literówki, nieprawidłowe końcówki, czy też inne drobne pomyłki (np. zamiast skrótu ETS Autorka posługuje się skrótem TSE, s. 26 i n.) oraz powtórzenia tekstu (np. drugi akapit na s. 114). Do mankamentów zaliczyć można także nieliczne nieprecyzyjne bądź nieprawidłowe sformułowania (np. na s. 47 „jest z zasady zawsze niedopuszczalny”), czy też zbyteczne wielokrotne używanie słowa „sam” (w różnych formach np. na s. 45 „Jak wskazał sam Trybunał”, s. 56 „Sama preambuła dodatkowo precyzuje” itp.). Wątpliwości budzić może także umieszczenie odnośników dwóch przypisów obok siebie (np. przypisy „8586” s. 49). Nie wydaje się prawidłowe wskazywanie w *Bibliografii* komentarzy do kilku jednostek redakcyjnych (artykułów) tego samego aktu normatywnego, zawartych w jednej publikacji książkowej, jako odrębnych pozycji bibliograficznych (s. 213).

Wskazane powyżej uchybienia nie mają jednak charakteru zasadniczego i nie wywierają istotnego wpływu na wysoką ocenę merytoryczną rozprawy.

V. Reasumując wyrażam opinię, że recenzowana praca p. mgr Karoliny Gałęzowskiej pt. „Kontrola transgranicznych procesów przetwarzania danych osobowych – problemy prawno-administracyjne” spełnia wymogi określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.). Mając na uwadze przedstawione powyżej szczegółowe oceny stwierdzam, że Autorka zaprezentowała oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazując się przy tym ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu nauk prawnych oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W związku z tym wnoszę o dopuszczenie p. mgr Karoliny Gałęzowskiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.



Paweł Fajgielski