

Warszawa, 20 grudnia 2020 r.

Dr hab. Agnieszka Grzelak, prof. ALK
Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej
Kolegium Prawa, Akademia Leona Koźmińskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr. Krzysztofa Mystka

Temat rozprawy: Biuletyn Informacji Publicznej a ochrona danych osobowych

Warszawa 2020, s. 971

Promotor: dr hab. Mariusz Jagielski, prof. UŚ

Uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z 29 września 2020 r. powierzona została mi rola recenzenta w przewodzie doktorskim Pana Magistra Krzysztofa Mystka, który pod kierunkiem Pana Profesora Mariusza Jagielskiego przygotował rozprawę pt. „Biuletyn Informacji Publicznej a ochrona danych osobowych”.

Celem niniejszej recenzji jest stwierdzenie, czy wskazana rozprawa spełnia wymagania określone przepisami prawa, w szczególności czy stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz czy wykazuje ogólną wiedzę Autora w naukach prawnych, a także czy Autor posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Kierując się tymi wytycznymi, przedstawiam niniejszą recenzję.

I. Ocena tematu i stawianych celów badawczych, hipotez oraz przyjętej metodologii badań

1. Rozprawa doktorska Pana Magistra Krzysztofa Mystka liczy sobie 971 stron, z czego 808 to rozważania merytoryczne, podzielone na 7 rozdziałów merytorycznych, poprzedzonych wprowadzeniem i zakończonych wnioskami. Jest to zatem rozprawa ogromna, znacząco przekraczająca to, co standardowo uznaje się za wystarczające dla rozpraw doktorskich w dyscyplinie prawo. Podstawowym wyzwaniem dla recenzenta jest zatem nie tylko zapoznanie się dokładnie z jej treścią i ogromem informacji w niej zawartych, lecz również wychwycenie wszystkich interesujących wątków i treści, które wzbudzają pole do dalszej dyskusji. Pojawia się również na wstępie konieczność odpowiedzi na pytanie: czy rozmiar pracy jest wynikiem zbyt szerokiego tematu rozprawy, zbyt szczegółowego jego ujęcia czy też popisem erudycji jej Autora i brakiem umiejętności dokonywania syntezy. Ocenę rozprawy rozpocznę zatem od przedmiotu badań i tematu pracy.
2. Przedmiotem badań – jak wskazuje Doktorant – jest „problematyka stosowania przepisów o ochronie danych osobowych względem BIP” (s. 20). Problem ten odzwierciedlony jest w tytule pracy, chociaż uważam, że mógłby on zostać lepiej sformułowany – tytuł sugeruje, że BIP będzie porównywany z regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych, podczas gdy w istocie całość pracy poświęcona jest stosowaniu przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście BIP. Może warto byłoby tytuł sformułować nieco prościej.
3. Bez wątplenia problem badawczy został wybrany prawidłowo. Zarysowany temat, wchodzący w zakres problematyki relacji między jawnością życia publicznego i dostępem do informacji publicznej a ochroną danych osobowych jest ważny i aktualny, czego dowodem są aktualne wydarzenia i toczące się postępowania, takie jak chociażby sprawa kary nałożonej przez PUODO na

burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego (uodo.gov.pl/pl/138/1644), problem projektu ustawy o jawności życia publicznego, czy kwestie dostępu do list poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa. Z tej problematyki Autor wybrał do analizy zagadnienie szczegółowe, jakim jest kwestia funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej, tworzonoego na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. O wadze i istocie problemu badawczego, sformułowanego dość bezpiecznie i ogólnie („Jak przepisy o ochronie danych osobowych wpływają na sposób prowadzenia BIP), Autor pisze na s. 22 rozprawy. W szczególności zgadzam się ze stwierdzeniem, że realizacja prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do ochrony danych osobowych mogą być postrzegane – niesłusznie w mojej ocenie – jako stojące w opozycji. Podobnie jak Autor uważam, że warto rozprawiać się z takimi mitami.

4. W punkcie 2 wstępu do rozprawy sformułowana została główna hipoteza pracy, która przyjęła następującą – bardzo zachowawczą i dość przewidywalną – postać, a mianowicie: przepisy o ochronie danych osobowych istotnie wpływają na sposób prowadzenia BIP. Autor wyjaśnia przy tym, że „istotny” oznacza nieposiadający charakteru formalnego, lecz powodujący konieczność dostosowania BIP do przepisów o ochronie danych osobowych. Tak sformułowana hipoteza w mojej ocenie wydaje się dość banalna, a odpowiedź na nią przewidywalna, nawet bez czytania całej – bardzo obszernej – rozprawy i wniosków końcowych. Dość oczywiste jest bowiem, że ocena, czy dane osobowe mogą stanowić informację publiczną była przedmiotem szerokiej dyskusji doktryny i orzecznictwa na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) i dotychczasowych przepisów regulujących zasady ochrony danych osobowych. Można zatem z góry przyjąć, że wpływ taki istnieje i ma istotny – w ujęciu Doktoranta – charakter. Powstaje natomiast pytanie, również zaadresowane przez Doktoranta, co się z tym wiąże, np. jakie prawa przysługują podmiotowi danych czy jakie obowiązki spoczywają na podmiotach prowadzących BIP.

W dalszej części Wstępu, omawiając strukturę pracy, Doktorant formułuje jednak hipotezy szczegółowe, co nieco poprawia ocenę hipotezy głównej. Można jedynie zauważyć, że być może jest ich za dużo, gdyż niektórymi z nich zajmowano się już w literaturze, a wejście w życie RODO niewiele w tym zakresie zmieniło. Uważam w szczególności, że bez straty dla wartości pracy można było zrezygnować z części hipotez, uznając je za wykazane w dotychczasowej literaturze i traktując je jako punkt wyjścia do dalszych rozważań. Mam na myśli w szczególności hipotezy szczegółowe 2.1a, 2.2., 2.5a, 3.1, 3.2, 5.1a. Część innych hipotez jest ponadto dość ogólna, związana z założeniem, że RODO ma zastosowanie do przepisów regulujących prowadzenie BIP. Niektóre z tych zagadnień nie pozostają w szczegółowym związku lub dość luźnym z tematem pracy, jak np. problematyka utworzenia organu ds. ochrony informacji w rozdziale VII. O ile samo zagadnienie uważam za ważne, to ma ono jednak szerszy kontekst dostępu do informacji publicznej, a nie wyłącznie BIP. Momentami, czytając hipotezy szczegółowe, mam wrażenie, że Autor w rzeczywistości chciał odnieść się o wiele szerzej do kwestii relacji między prawem do ochrony danych osobowych a prawem do informacji, niż tylko tytułowy kontekst BIP. Nie mam zatem przekonania, że w rozprawie konieczne było aż tak detaliczne i drobiazgowo rozbijanie hipotezy głównej na hipotezy szczegółowe. O wiele wyraźniejsze i czytelniejsze stałoby się podporządkowanie jednej – maksymalnie dwóch hipotez szczegółowych do poszczególnych rozdziałów. To jest moja główna uwaga krytyczna dotycząca całej rozprawy doktorskiej.

5. W swojej pracy Autor ogranicza się do przepisów o ochronie danych osobowych rozumiejąc pod tym RODO oraz ustawy wykonujące RODO, w tym ustawę o ochronie danych osobowych z 2018 r.. Nie bierze pod uwagę w szczególności postanowień dyrektywy 2016/680 oraz ustawy ją implementującej, co generalnie uważam za słuszne, bowiem aczkolwiek ta tematyka w mojej ocenie byłaby równie interesująca, to jednak zasługiwałaby na co najmniej odrębny doktorat.

Zgadzam się jednak, że ujęcie tych szczegółowych zagadnień w pracy negatywnie wpłynęłoby na objętość i tak już zbyt długiej pracy doktorskiej.

6. Zastosowaną i opisaną we wstępie do rozprawy metodologię badań oceniam prawidłowo. Można mieć jedynie pewne wątpliwości co do zakresu wykorzystania przywołanych metod. W odniesieniu do metody prawnoporównawczej – przykładowo, na s. 128 rozprawy przywołane są rozwiązania niemieckie i szwedzkie, na s. 237 zaś francuskie czy brytyjskie – pytanie jest jednak takie, dlaczego akurat takie przykłady wykorzystano i czy przypadkiem nie mają one być potwierdzeniem z góry przyjętego założenia. Komparatystyka pojawia się również sporadycznie w rozdziale III pracy – na zasadzie przedstawienia rozwiązań obowiązujących w innych państwach (s. 251 i n., w szczególności w punkcie 1.2 rozdziału III), a także w rozdziale ostatnim, gdzie przedstawione są istniejące w innych państwach organy zajmujące się realizacją prawa do informacji.

W odniesieniu natomiast do metody empirycznej – mam pewne wątpliwości, czy przywołanie i dość wybiórcza analiza biuletynów niektórych urzędów można uznać za zastosowanie tej metody badawczej. Metoda empiryczna to badania praktyczne, doświadczalne, oparte na konkretnej metodologii. W przypadku omawianej pracy powiedziałabym raczej o ilustrowaniu przykładami z praktyki rozważań teoretycznych niż o zastosowaniu empirycznej metody badawczej.

II. Struktura rozprawy i uwagi ogólne

1. Przedstawiona rozprawa doktorska składa się z siedmiu rozdziałów merytorycznych. Całość poprzedza wstęp i wieńczy zakończenie. Pomijając rozmiary poszczególnych rozdziałów i zamieszczenie w nich szeregu informacji zupełnie zbędnych w mojej ocenie, to sama struktura jest przemyślana, dostosowana do potrzeb udowodnienia hipotezy głównej i hipotez pomocniczych. Docenić należy konsekwentne odnoszenie się do poszczególnych

hipotez w kolejnych podsumowaniach cząstkowych. Bardzo to ułatwia lekturę całej rozprawy.

2. We wstępie rozprawy przedstawiony został ogólny problem badawczy oraz jego istota, postawione pytanie badawcze, jak również główna hipoteza badawcza i omówiona dokładnie struktura rozważań. We Wstępie Autor dokonał również przeglądu dotychczasowej literatury, co uważam za bardzo dobrą praktykę. Zgadzam się przy tym, że wejście w życie RODO wymaga weryfikacji tez przedstawianych na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego.
3. Rozdział I pracy (s. 37-114) zatytułowany został „Zagadnienia wprowadzające”. Autor omówił w nim podstawowe pojęcia, takie jak „jawność” oraz „prywatność”, wskazał na źródła prawa do prywatności informacyjnej oraz jawności, a także odniósł się do kwestii relacji między rozporządzeniem unijnym a krajową ustawą. Uważam, że bez straty dla wartości całej rozprawy, rozdział ten można byłoby pominąć. Oparty jest on głównie na przeglądzie literatury i w zasadzie nie wnosi nic nowego. Rozumiem zamysł Autora, by oprzeć dalsze rozważania na pewnym fundamencie, ale nie musiał on być aż tak szczegółowy i w pewnych fragmentach wręcz elementarny. Można było spokojnie przyjąć zastany i ustalony stan badań. W szczególności za zupełnie niepotrzebne uważam odwoływanie się do źródeł prawa do prywatności ze szczegółowym rozbiem na system ONZ, Rady Europy czy „integrację europejską” (co akurat – w kontekście wyodrębnienia Rady Europy uważam za niefortunną nazwę dla systemu wspólnotowego/unijnego). Za niepotrzebne uważam też rozważania dotyczące głównych nurtów definiowania prawa do prywatności, odwoływania się do podejścia redukcjonistycznego, prób wyjaśnienia istoty prawa do prywatności. Pominęłabym też dość oczywiste rozważania dotyczące relacji między rozporządzeniem (unijnym) a ustawą. Problem ten jest wyjaśniony w doktrynie prawa Unii Europejskiej i nie było potrzeby wracać – w formie z natury rzeczy skrótowej – po raz kolejny do tych zagadnień. Nb. warto byłoby, aby autor już w tytule tego podpunktu wskazał, że chodzi o rozporządzenie unijne.

Zapewne Autor chciał się popisać wiedzą ogólną i pokazać, do jakich źródeł sięgnął w tym względzie, jednak w mojej ocenie wykazał pewną nieumiejętność syntezy i przyjęcia punktu wyjścia dla swoich dalszych badań. Swoją drogą, wymieniał szereg dokumentów, a nie wskazywał np. sposobu, w jaki można byłoby je zastosować. Nie dowiedziałam się np. w jaki sposób można byłoby zastosować Kartę Praw Podstawowych UE w kontekście BIP, a to byłoby ciekawym elementem rozważań. W efekcie, rozdział I w mojej ocenie nie wnosi wiele nowego do rozważań w kontekście problemu badawczego, a jedynie stanowi niepotrzebny popis erudycji Autora.

4. Rozdział II pracy (s. 114-250) dotyczy zakresu przedmiotowego i podmiotowego. Autor w tytule rozdziału nie wyjaśnił – chociaż powinien - o zakres czego właściwie chodzi (uwaga do tytułu rozdziału). Tego czytelnik dowiaduje się w zasadzie ze wstępu do pracy (s. 25). W rozdziale II Autor dokonuje więc przeglądu podstawowych zagadnień związanych ze stosowaniem RODO, udip i upw. Wiele z treści zawartych w tym rozdziale jest wprowadzonych niepotrzebnie – stanowi zbędny popis wiedzy Autora i nieco zaciemnia całe rozważania. Sam Autor wielokrotnie zresztą zauważa, że niektóre kwestie są dobrze (czy „względnie dobrze”) opisane w literaturze. W mojej ocenie, praca nie straciłaby na wartości, gdyby tego typu zagadnienia, w szczególności mające charakter bardzo ogólny i odnoszący się nie tylko do problematyki BIP lecz szerzej do kwestii udostępniania informacji publicznej zostały pominięte jako omówione albo ograniczone do niezbędnego minimum, które mogłoby znaleźć się w rozdziale wprowadzającym do rozprawy. Wiąże się to z uwagą przedstawioną wyżej, gdy wskazałam, że pewne hipotezy wyliczone przez Autora pracy są dość oczywiste i już wynikają z dotychczasowych badań. Dużo też jest treści nadmiernie obszernych i niekoniecznie potrzebnych – zupełnie przykładowo napiszę o zawartym na s. 119 dość szerokim wywodzie na temat wadliwości tłumaczenia dyrektywy 2003/98. Za zupełnie zbędne uważam rozważania dotyczące pojęcia informacji publicznej czy pojęcia danych osobowych i wyliczonych przykładów na kilkudziesięciu stronach, a także

przeгляд trybów dostępu do informacji publicznej oraz informacji sektora publicznego – w tym zakresie nie nastąpiła zmiana stanu prawnego, problemy te zostały szeroko omówione w literaturze, którą zresztą Doktorant wykorzystuje. Docenić jednak należy, że Doktorant śmiało polemizuje z niektórymi dotychczasowymi poglądami doktryny i przedstawia własne poglądy. W mojej ocenie wystarczyłoby jednak pewne kwestie przedstawić we wprowadzeniu (w zasadzie wystarczyłoby nawet to, co jest w konkluzjach podrozdziałów). Ciekawsze są natomiast uwagi dotyczące potencjalnej zmiany definicji informacji publicznej, chociaż związek tego problemu z tematyką BIP jest dość luźny. Jeszcze istotniejsze są kwestie związane z relacją między podmiotem zobowiązanym a administratorem danych osobowych w BIP (s. 211 i n.).

5. Rozdział III pracy zatytułowany jest „Biuletyn Informacji Publicznej”. Biorąc pod uwagę temat pracy, przygotowanie takiego rozdziału, w którym opisane są zasady funkcjonowania BIP jest jak najbardziej zasadne. Mam jednak wątpliwości, czy to w tym rozdziale należałoby ujmować zagadnienia związane z podstawami przetwarzania danych osobowych w BIP oraz powierzeniem przetwarzania. W mojej ocenie, te zagadnienia powinny być przedmiotem osobnego rozdziału. Po raz kolejny wśród uwag ogólnych musi się znaleźć również stwierdzenie o zbyt szerokim opisywaniu niektórych zagadnień przez Doktoranta. W mojej ocenie, w szczególności rozważania dotyczące początków funkcjonowania Internetu są zwyczajnie zbędne (s. 252 i n.). Generalnie w tym rozdziale pozostawiłabym wyłącznie rozważania poświęcone genezie, wymogom prawnym, opisowi funkcjonowania BIP i postulatów zmian w tym zakresie. Ciekawe są te fragmenty rozdziału III, które poświęcone są funkcjom BIP czy też łączeniu BIP z innymi stronami internetowymi.

6. W rozdziale III pracy pojawia się jednak podstawowe zagadnienie, które pragnę wyodrębnić, dotyczący hipotezy, wskazującej, że RODO ma zastosowanie w przypadku BIP. Wydaje mi się, że to właściwie powinna być główna hipoteza

pracy. Doktorant w mojej ocenie niewystarczająco wykazał prawidłowość tej hipotezy. Na s. 126 i n. Doktorant staje na stanowisku, że stosowanie RODO przy realizacji prawa dostępu do informacji publicznej na gruncie u.d.i.p. jest nie tyle dopuszczalne, co obowiązkowe i próbuje to wyjaśnić. Przedstawiona argumentacja jest jednak mało przekonująca, ponieważ brakuje w niej analizy kompetencji samej Unii Europejskiej w kontekście treści art. 2 ust. 2 lit. a RODO. Autor swoją argumentację opiera na brzmieniu samego RODO i wskazuje na brzmienie art. 86 RODO. Jednak nie zauważa, że RODO musi być interpretowane w świetle postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, na podstawie którego zostało to rozporządzenie przyjęte i nie może regulować zagadnień, które nie leżą w kompetencji UE. Analiza w tym punkcie powinna być bardziej pogłębiona o to, co wynika z TFUE, a także orzecznictwa TSUE. Nie wykluczam, że wniosek przedstawiony przez Doktoranta byłby prawidłowy, jednak przedstawione w tym momencie uzasadnienie nie przekonuje. Tym samym nie mam pewności, że hipoteza 2.1b została wykazana przez Doktoranta w sposób pełny. To nasuwa też pytanie do Doktoranta, nad którym powinien się ewentualnie zastanowić: czy w świetle prawa UE (traktatów, orzecznictwa) Unia Europejska posiada kompetencję do regulowania zasad ochrony danych osobowych w każdym obszarze życia społecznego? Jak wyznaczyć – w świetle art. 2 ust. 2 lit. a RODO – obszar nieregulowany prawem UE? Czy rzeczywiście dostęp do informacji publicznej w państwach członkowskich UE jest przedmiotem regulacji prawa UE?

Problem ten zresztą pozostaje również w kręgu moich rozważań i liczyłam na odnalezienie nowych argumentów w tej pracy, które pomogłyby mi znaleźć odpowiedź na pytanie o zakres przedmiotowy RODO i zakres prawa Unii Europejskiej. Przyjęcie założenia, że RODO ma zastosowanie do BIP warunkuje całą resztę rozważań. Pragnę podkreślić, że być może Doktorant ma w tym względzie rację, jednak ja po lekturze pracy tej pewności nie nabrałam. W dalszej części oceny przyjmuję zatem pogląd Doktoranta jako punkt wyjścia i już do tej kwestii wracać nie będę.

7. Rozdział IV pracy poświęcony jest zapobieganiu i reagowaniu na naruszenia. Doktorant omawia w tym rozdziale szereg kwestii związanych z uwzględnianiem ochrony danych w fazie projektowania, domyślną ochronę danych i środki związane z zabezpieczaniem danych, w tym środki techniczne. Wszystkie te kwestie omówione są bardzo szeroko, poprzedzone wyjaśnieniem istoty i genezy obowiązujących rozwiązań (chyba niepotrzebnie). Wiele z rozważań ma charakter dość ogólny – przykładowo, gdy Autor pisze na s. 351 o multicytryczności systemu prawa i wskazuje, że wprowadzanie obowiązku uwzględniania ochrony danych w fazie projektowania byłoby bezcelowe, „gdyby miało dotyczyć wyłącznie prostej do zrozumienia rzeczywistości”. Ciekawa jest bardzo koncepcja uwzględniania jawności w fazie projektowania i te rozważania oceniam bardzo pozytywnie. W rozdziale tym zamieszczono również pewne tabele, które miałyby jeszcze większą wartość, gdyby zostały opracowane samodzielnie, a niekoniecznie na podstawie innych dokumentów (np. tabela 3). Część tabel robi też wrażenie poradnikowe bardziej niż naukowe, które pasowałyby zdecydowanie do książki o charakterze poradnika dla podmiotów prowadzących BIP niż do pracy naukowej (np. ta na s. 436 czy na s. 499), tym niemniej doceniam trud włożony w ich przygotowanie. W pełni zgadzam się ze stwierdzeniem zawartym na s. 379, że wystrzegać należy się instrumentalnego używania RODO jako argumentacji przeciwko udostępnianiu informacji publicznych w BIP. Zgadzam się również z większością innych poglądów Autora w tym rozdziale, w tym w szczególności ze stwierdzeniem, że hipoteza o tym, że domyślna ochrona danych ogranicza dostępność informacji w BIP, jest nieprawidłowa. Ciekawa też jestem stanowiska Doktoranta, czy w jego ocenie RODO w istocie wymaga prowadzenia tak dużej liczby dokumentów, które są niezbędne w kontekście rozliczalności (pytanie w kontekście uwag na s. 431 i n. rozprawy). Rozważania dotyczące wyznaczenia IOD, jako uniwersalne i niewykazujące szczególnej specyfiki na gruncie BIP, uważam za zbędne.

8. Rozdział V dotyczy oceny ryzyka i uprzednich konsultacji. Wiele z uwag dotyczących zbyt szerokiego zakresu rozważań jest aktualne również w odniesieniu do tego rozdziału. Niepotrzebne jest przedstawianie szeroko genezy problemu oceny ryzyka czy uprzednich konsultacji. Wystarczyłoby ograniczenie ich do specyfiki BIP przyjmując, że te kwestie zostały już omówione w dotychczasowej literaturze. Warto jednak pozytywnie wyróżnić rozważania dotyczące roli IOD w opracowywaniu DPIA związanej z BIP (to wystarczyłoby w kontekście IOD) czy przedstawienie różnych scenariuszy rozwoju BIP w kontekście DPIA (s. 563 i n.) zwłaszcza, że swoje rozważania Doktorant obudowuje konkretnymi przykładami. W dalszej części rozdziału rozprawa przybiera znów wymiar bardziej praktyczny. Odnośnie do uprzednich konsultacji warto byłoby wskazać, czy w praktyce takie działania są prowadzone i czy podmioty zobowiązane faktycznie konsultują się z PUODO.
9. Rozdział VI odnosi się do praw osób, których dane dotyczą. Doktorant omawia w szczególności uprawnienia informacyjne i dostęp do danych, uprawnienia rektyfikacyjne i dysponowanie danymi czy uprawnienia związane z kontrolą instytucjonalną i sądową. Mam wrażenie, że w tym rozdziale Autor umiejętnie już ograniczył swoją chęć przedstawienia całej posiadanej wiedzy ogólnej związanej z zagadnieniem i ograniczył się do aspektów związanych z BIP. Kilka kwestii jest szczególnie ciekawych. Przykładowo zgadzam się, że w istocie, w tym ujęciu wymogi wynikające z RODO mogą nakładać się z wymogami wynikającymi z u.d.i.p. czy r.b.i.p., przy czym wszystkie one dążą do zapewnienia m.in. odpowiedniej jawności oraz zrozumiałości zasobów udostępnianych w BIP (s. 660). Nie mam przekonania jednak, że obowiązek informacyjny wymaga przekazywania wiedzy o tym, że zbierane dane osobowe mogą podlegać udostępnianiu jako informacje publiczne lub ISP (s. 677). Nieco na wyrost chyba Autor zakłada możliwość podejmowania decyzji w sposób zautomatyzowany w kontekście BIP (s. 729), chociaż teoretycznie wykluczyć tego nie można.

10. Ostatni rozdział – rozdział VII dotyczy organów nadzorczych (w liczbie mnogiej). Jest to uzasadnione o tyle, że Doktorant proponuje utworzenie odrębnego organu ds. informacji i przedstawia rozwiązania obowiązujące w innych państwach (model francuski i brytyjski). W przeciwnym przypadku, w związku z omawianiem rozwiązań polskich, wystarczyłoby omówienie jednego organu nadzorczego. Ponownie, niepotrzebne są te fragmenty, które dotyczą pozycji ustrojowej czy ogólnych zasad powoływania i zadań organu nadzorczego. To wszystko już jest omówione w literaturze. Warto byłoby mocniej skoncentrować się na praktyce organu, w kontekście prowadzonych ocen co do prawidłowości prowadzenia BIP. Ciekawe byłoby np. sprawdzenie, jak często decyzje organu (GIODO czy PUODO) były następnie kwestionowane przez sąd administracyjny.

Bardzo interesujące są uwagi de lege ferenda, dotyczące ewentualnego powołania organu ds. informacji w Polsce. Mam wątpliwości – podobne do tych, jakie przedstawiała Komisja Wenecka, dotyczące odrębności zadań. Doktorant jest odmiennego zdania i uważa – optymistycznie – że wystarczy dążyć do zachowania niezależności organu i zapewnienia odpowiedniej równowagi między poszczególnymi prawami i wolnościami. Szkoda, że nie wyjaśnia, jak można byłoby to zrobić – wystarczy przecież spojrzeć na aktualną sytuację by stwierdzić, że nawet zapewnienie formalnie w przepisach niezależności nie gwarantuje jej w praktyce.

11. W zakończeniu Doktorant zbiera wszystkie wnioski w całość i odnosi się w szczególności do poszczególnych hipotez podkreślając, że hipoteza główna okazała się prawdziwa. Doceniam zamieszczenie na s. 939 i n. tabeli podsumowującej ustalenia odnoszące się do poszczególnych hipotez szczegółowych.

Podsumowując, przedstawiona wyżej systematyka rozprawy jest zasadniczo prawidłowa. Przedstawione uwagi ogólne dotyczą głównie rozmiarów pracy i ilości wątków pobocznych. Same rozważania merytoryczne dotyczące istoty problemu oceniam jednak bardzo pozytywnie.

III. Wybrane uwagi szczegółowe

1. Lektura rozdziału II nasunęła pewne moje wątpliwości, co do całościowego zrozumienia systemu prawa UE przez Doktoranta. W szczególności pragnę wskazać na rozważania na s. 120 i n., gdzie Autor podejmuje się wyjaśnienia „relacji między prawami na tle regulujących je aktów” i wskazuje, że „oparcie wskazanego prawa (dostępu do informacji publicznych – przyp. aut.) na krajowych systemach dostępowych (w tym na BIP) bez ich uprzedniej harmonizacji przynajmniej częściowo utrudnia osiągnięcie celów przywołanej dyrektywy (2003/98 – przyp. aut.)”. Z tym zdaniem się zgadzam, pozostaje jednak otwarte pytanie, czy w ogóle możliwa jest nawet częściowa harmonizacja dostępu do informacji publicznej w państwach członkowskich UE bez zmian treści traktatów (TFUE przede wszystkim). Moim zdaniem podstawowym problemem jest tutaj kwestia braku kompetencji Unii Europejskiej do uregulowania tych zagadnień. Oczekiwałam od Doktoranta odniesienia się do tego zagadnienia nieco szerzej z punktu widzenia systemu prawa UE i traktatowych kompetencji UE zwłaszcza, że zauważył ten wątek pisząc o uzasadnieniu do wniosku w sprawie dyrektywy 2003/98/WE.
2. Na s. 124 Autor pisze, że „regulacje zawarte w RODO (wcześniej u.o.d.o.1997) w dużej części cechują się bezwzględny obowiązywaniem”. Nie bardzo wiem, co Autor ma na myśli. Czy jest jakaś część RODO, która nie obowiązuje? Czy chodzi może o normy bezwzględnie obowiązujące?
3. Zgadzam się ze stwierdzeniem na s. 184, że „jeśli dane osobowe nie stanowią informacji publicznych, to nie powinno się ich ujawniać w trybie u.d.i.p.”. Zdanie to jednak niewiele wyjaśnia, bowiem generalnie jeśli informacje (jakikolwiek) nie stanowią informacji publicznej, to w trybie u.d.i.p. nie powinno się ich ujawniać. Pozostaje otwartą kwestia jak ocenić, czy spełniony jest warunek określony w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (ograniczenie ze względu na

prywatność). Dane osobowe mogą bowiem stanowić informację publiczną, ale nie będą ujawnione ze względu na to ograniczenie (którego Doktorant niestety szerzej nie omawia, a mógłby, ograniczając się do wskazania na s. 186, że „dane osobowe obejmujące życie prywatne z reguły nie stanowią informacji publicznej”).

4. Na s. 185 Doktorant pisze, że przykładowo informacja o ukończonym kierunku studiów może zostać ujawniona”. Czy zawsze? Wydaje mi się, że sytuacje można bardziej zniuansować i ograniczyć do sytuacji, w której ukończenie konkretnego kierunku jest wymagane na danym stanowisku (zasada minimalizacji danych w kontekście przetwarzania danych osobowych).
5. Na s. 212 Autor pisze, że „wskazanie w ustawie j.s.t. jako administratora danych osobowych przetwarzanych w BIP niwelowałoby ten problem” (wielość administratorów – problemy interpretacyjne – dod. aut.). Zapewne Doktorant ma rację, bowiem problem określenia administratora w samorządach pozostaje nierozwiązany od lat, co ma negatywny wpływ na możliwość skutecznego zapewnienia ochrony danych, w tym realizacji praw osób, których dane dotyczą, wymaganych przepisami RODO. Pytanie jednak, czy – mimo tego, że ułatwia to analizy - takie kazuistyczne określanie ustawowe administratora stanowi realizację założeń RODO. Być może wystarczające w tym względzie byłyby akty typu soft-law, np. wytyczne PUODO.
6. Na s. 244 – Autor pisze, że „nie ma bowiem przeszkód, aby dysponować takimi samymi danymi osobowymi w wielu miejscach (i przetwarzać je w różnych celach), a następnie usuwać je z nich wtedy, gdy przestają być potrzebne”. Można zatem zapytać: czyli kiedy? Podając zaś konkretny przykład praktyczny: czy np. z BIP należy usunąć informacje o składzie gminnych komisji wyborczych z wyborów w 2010 r.?

7. Na s. 282 Doktorant wspomina o krytyce wykorzystywania określonego komunikatora (Skype) w urzędach. Ciekawa jestem, czy zastanawiał się – nieco na marginesie funkcjonowania BIP – co do dopuszczalności wykorzystywania innych portali czy narzędzi, np. Youtube czy Facebook do publikacji informacji przez organy administracji publicznej (np. transmisja posiedzenia rady gminy za pośrednictwem Youtube, zamieszczona następnie w BIP). Czy w świetle aktualnych wymogów wynikających z prawa UE, w tym z orzeczenia TSUE w sprawie Schrems II jest to dopuszczalne?
8. Na s. 359 Autor pisze o „bezstronności” RODO, mając chyba na myśli „neutralność”.
9. Na s. 363 warto byłoby podpunktowi 1.2.3. nadać nieco szerszy tytuł – wytyczne w zakresie stosowania czego?
10. Odnośnie do tabeli na s. 499 – nie kopiowałabym rozwiązań amerykańskich wprost i raczej unikałabym formy „Ty” w informacji kierowanej do osoby, co do której zaszło naruszenie zasad ochrony jej danych osobowych.
11. Rozważania na s. 772 – Autor omawia trzy modele organów ds. informacji. Czy to jedyne państwa europejskie, w których taki organ funkcjonuje? Na jakiej podstawie został dokonany wybór akurat tych trzech przykładów?

IV. Wykorzystanie literatury

Recenzowana praca została oparta na szeroko wykorzystanej literaturze przedmiotu (w tym również angielskojęzycznej). W bibliografii powołanych zostało 1087 pozycji z literatury, wykorzystanych dla zaprezentowania zawartych w pracy wywodów. Ilość publikacji wiąże się bez wątpienia z liczbą wątków podniesionych w pracy. Na pewno nie można stwierdzić, że czegoś w rozprawie zabrakło, chociaż warto

byłoby sprawdzić pisownię nazwisk niektórych autorów (Fischer, nie Fisher – pozycje 247-250 w wykazie).

Autor wykorzystuje również bogaty zbiór raportów, projektów, dokumentów organów krajowych i zagranicznych, a także aktów prawnych i orzecznictwa sądowego.

Sposób cytowania w przypisach poszczególnych pozycji bibliograficznych oraz przyjęta przez Autora metoda powoływania się na poglądy innych Autorów nie budzą zastrzeżeń. Autor w sposób prawidłowy podejmuje dyskusję z poglądami innych i śmiało prezentuje swoje stanowisko.

V. Język, styl i forma pracy

Styl, jakim została napisana praca jest zasadniczo bardzo dobry. Pracę czyta się łatwo, można powiedzieć przyjemnie, chociaż dotyczy ona wielu skomplikowanych, teoretycznych i praktycznych zagadnień. Język i styl recenzowanej pracy świadczy o wysokich kwalifikacjach naukowych Autora, która formułuje swoje poglądy w sposób jasny i zrozumiały.

Można mieć oczywiście drobne uwagi – Autor nie unika czasem użycia dość dziwnych sformułowań. Przykładowo, na s. 132 pisze, że „RODO posiada zastosowanie (podkr. aut.) w zakresie ochrony danych osobowych” (RODO stosuje się...) czy na s. 213 „Jako argumentację tego stanu rzeczy należy przytoczyć tę okoliczność, iż...” – zamiast napisać po prostu „ponieważ” i kontynuować przedstawianie swojego stanowiska. Na tej samej stronie Autor pisze o „powoływaniu biuletynu”. Z kolei na s. 233 Autor pisze o „prawidłowym przestrzeganiu”, co nasuwa pytanie o to, czy przestrzeganie może być nieprawidłowe i w jakim zakresie. Na s. 419 Autor pisze o „posiadaniu silnych związków z zapewnianiem ogólnej zgodności z przepisami RODO”. Na s. 265 Autor posługuje się zwrotem „zaimplementować rozwiązania”, który uważam za obcy językowi polskiemu, również językowi prawniczemu. Są inne, również dobre sformułowania na oddanie problemu. Podobnie oceniam użycie sformułowania „zaimplantowanie” na s. 426.

Nie podoba mi się również dokonywanie antropomorfizacji („akt wprost zakłada”, „akt uznaje” i in.- s. 132). Pojawiają się bardzo nieliczne błędy ortograficzne („Chorwacka” s. 272 czy „analogi” s. 296) czy literówki – to wszystko jest jednak w normie. Drobiazgi te widoczne są tylko dla wyjątkowo wrażliwego czytelnika.

Wykazy skrótów czy cała część końcowa pracy przygotowana została prawidłowo.

W pracy pojawiają się schematy i tabele – niektóre z nich są bardzo ciekawe, ale niektóre zupełnie zbędne. Takim przykładem niepotrzebnych schematów jest Schemat 2 czy Schemat 3 na s. 166 – poza ładną formą graficzną nie wnoszą nic do rozważań.

Przypisy są bardzo dokładne i szczegółowe - można powiedzieć, że momentami nawet zbyt szczegółowe. Przykładowo, już w przypisie 2 – czy naprawdę konieczne jest podawanie definicji Internetu, jego genezy i literatury towarzyszącej tym zagadnieniom? Ta uwaga wiąże się z ogólną uwagą dotyczącą całej pracy, a mianowicie problemem jej obszerności i momentami zbyt szczegółowego, przez co odbiegającego od głównego wątku, ujęcia problematyki. Inny przykład – przypis 409: Autor wskazuje, że pewne pojęcia będą wyjaśnione w innym miejscu, ale już tu jednak je definiuje. Z kolei w przypisie mogłyby znaleźć się publikatory aktów prawnych – zamiast w głównym tekście (s. 66 czy 68, dalej na s. 169, 268, 351 i in.).

Ogólnie jednak tego rodzaju uchybienia nie wpływają na ocenę, iż strona techniczna recenzowanej pracy mgra Krzysztofa Mystka zasługuje na pozytywną ocenę.

VI. Uwagi końcowe i konkluzje

Podstawowa uwaga dotycząca pracy odnosi się do jej rozmiarów i ilości wątków w niej podniesionych. W ocenianej rozprawie w istocie zawarto kilka rozpraw doktorskich: jedna na pewno mogłaby dotyczyć problemu relacji między jawnością a prywatnością, inna samego BIP – jego funkcjonowania, problemów czy uwag *de lege ferenda*, kolejna – potrzeby powołania organu ds. informacji, a wreszcie gdzieś tam można wyodrębnić pracę dotyczącą ochrony danych osobowych w BIP. To pokazuje, że przedstawiona rozprawa doktorska jest zbyt szeroka, zaś jej tytuł zarysowany zbyt

wąsko. Wspomnianych wyżej zagadnień Autor nie traktuje bowiem wpańkowo, lecz wyjątkowo dokładnie i precyzyjnie je omawia, niekiedy dość wyraźnie odbiegając od głównego przedmiotu pracy. Tę krytykę rekompensuje jednak głębokość rozważań i umiejętność prowadzenia wywođu naukowego. Na karb pewnego niedoświadczenia zrzucam zatem to, że Autor rozprawy chciał popisać się w niej wiedzą na tematy związane z BIP i ochroną danych osobowych. Nie ma wątpliwości, że wykazał się przy tym szeroką wiedzą prawniczą.

Podsumowując zatem, przy zastrzeżeniu uwagi wyżej, z przekonaniem stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgra Krzysztofa Mystka stanowi oryginalne opracowanie zagadnienia, które – co należy podkreślić – nie zostało dotąd w ujęciu prezentowanym w rozprawie doktorskiej opracowane. Autor niewątpliwie wykazała się wszechstronną wiedzą teoretyczną w zakresie nauk prawnych oraz umiejętnością samodzielnego rozwiązywania zagadnień naukowych, jak również prowadzenia pracy naukowej, co zasługuje na wysoką ocenę.

Mając na uwadze powyższe stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgra Krzysztofa Mystka mająca formę maszynopisu książki, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a zatem w pełni odpowiada przesłankom określonym w obowiązujących przepisach, w związku z czym może stanowić podstawę dalszych stadiów przewođu doktorskiego. W konkluzji opowiadam się za dopuszczeniem mgra Krzysztofa Mystka do publicznej obrony rozprawy doktorskiej stanowiącej przedmiot niniejszej recenzji.

Andrzej Gucioł