

DOMINIK LUBASZ

ORCID: 0000-0001-9716-5802

Lubasz i Wspólnicy — Kancelaria Radców Prawnych, Łódź

WYKORZYSTANIE MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH W SEKTORZE PUBLICZNYM W KONTEKŚCIE WYMOGÓW WYNIKAJĄCYCH Z OGÓLNEGO ROZPORZĄDZENIA O OCHRONIE DANYCH

Abstrakt: W artykule przedstawiono problematykę związaną z rosnącym zakresem wykorzystania w sektorze publicznym mediów społecznościowych jako narzędzia realizacji polityki informacyjnej i partycypacyjnej. Omówione zostały zarówno benefity płynące z wykorzystywania nowoczesnych technik informacji i komunikacji, jak i wskazano na problemy wdrożeniowe zwłaszcza z perspektywy wymogów dotyczących ochrony danych osobowych, proponując podejście modelowe.

Słowa kluczowe: media społecznościowe, transfer danych, przekazywanie danych do państw trzecich, reforma ochrony danych osobowych, administracja publiczna, jednostki sektora publicznego, decyzje Prezesa UODO, przetwarzanie danych osobowych, informacja publiczna

WPROWADZENIE

Technologie Web 2.0, a w szczególności technologie mediów społecznościowych, otwierają nowe i innowacyjne metody natychmiastowej i ciągłej interakcji między obywatelami a administracją publiczną. Potencjał mediów społecznościowych wskazujący na korzystanie z nich przez 19 mln użytkowników w Polsce (według raportu Digital 2020 Polska 92% korzysta z YouTube, a 89% z Facebooka¹) zachęca do włączenia tych kanałów do strategii komunikacyjnej i partycypacyjnej administracji publicznej.

Wykorzystanie wskazanych technologii powinno się odbywać jednak w ramach szerzej zdefiniowanej polityki informacyjnej, uwzględniającej regulacje prawne, w szczególności w obszarze dostępu do informacji publicznej, ale także ochrony danych osobowych, ochrony informacji i bezpieczeństwa, a wreszcie,

¹ Raport Digital 2020, <https://datareportal.com/reports/digital-2020-poland> (dostęp: 13.10.2021).

odpowiedzialności za bezprawne treści. Wyjątkowa natura technologii mediów społecznościowych, a w konsekwencji podstawa ich masowej atrakcyjności i siły, polegająca na ich zdolności do tworzenia natychmiastowego i interaktywnego dialogu i włączenia, powoduje jednak, że administracja publiczna zaczęła wykorzystywać te kanały komunikacji bez wystarczającego uwzględnienia szerszego otoczenia regulacyjnego. Może to wynikać na przykład z poszukiwania nowych form zapewnienia skuteczności funkcjonowania administracji, dla której warunkiem niezbędnym jest współpraca z otoczeniem społecznym².

MEDIA SPOŁECZNOŚCIOWE JAKO NOWE KANAŁY KOMUNIKACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z OBYWATELEM

Media społecznościowe wpłynęły na ukształtowanie nowych sposobów komunikacji i aktywności społecznej, w tym, w obszarze obejmującym administrację publiczną. Stają się one głównym kanałem interaktywnej partycypacji online, co przełożyć się może na zwiększenie zaangażowania obywateli w sprawy polityczne i społeczne³. Powoduje to konieczność zredefiniowania podejścia do transparentności życia publicznego i odpowiedzialności, a także określenia nowych ram udziału obywateli i współpracy w podejmowaniu decyzji lub umożliwienia poprawy usług publicznych⁴. Elementem analizy powinna stać się ocena, w jakim stopniu media społecznościowe kształtują inicjatywy zaangażowania obywatelskiego w celu budowania zaufania obywateli i zwiększenia zaufania do administracji publicznej różnych szczebli oraz z wykorzystaniem jakich instrumentów powinno to nastąpić⁵.

W konsekwencji media społecznościowe w administracji publicznej stały się jednym z głównych trendów w badaniach i praktyce elektronicznej administracji (*e-government*) na całym świecie⁶. Jednocześnie wyraźne jest wsparcie wielu

² R. Gawłowski, K. Miliszewski, *Social media w administracji samorządowej na przykładzie powiatów województwa kujawsko-pomorskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 5, s. 71.

³ A. Haro-de-Rosario, A. Sáez-Martín, M. del Carmen Caba-Pérez, *Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook?*, „New Media & Society” 2018, nr 20 (1), s. 29 n.; J.C. Bertot, P.T. Jaeger, D. Hansen, *The impact of policies on government social media usage: issues, challenges, and recommendations*, „Government Information Quarterly” 29, 2012, nr 12, s. 30–40.

⁴ M.D. Guillamón *et al.*, *Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain*, „Government Information Quarterly” 2016, nr 33 (3) s. 460–471.

⁵ A.M. Warren, A. Sulaiman, N.I. Jaafar, *Social media effects on fostering online civic engagement and building citizen trust and trust in institutions*, „Government Information Quarterly” 2014, nr 31 (2), s. 291–301.

⁶ J.I. Criado, R. Sandoval-Almazan, J.R. Gil-Garcia, *Government innovation through social media*, „Government Information Quarterly” 2013, nr 30 (4), s. 319–326; E. Bonsón, L. Torres, S. Royo, *Local e-government 2.0: social media and corporate transparency in municipali-*

rządów do wykorzystywania tych kanałów do zwiększenia otwartości i przejrzystości działań administracji⁷. Technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) są postrzegane bowiem jako środek promowania otwartości i przejrzystości oraz ograniczania korupcji, co ma związek z wykształceniem się nowych postaw kulturowych w zakresie komunikacji i transparentności życia publicznego, a także partycypacji w życiu publicznym⁸.

Jak wskazuje się w doktrynie, dynamika organizacyjna leżąca u podstaw decyzji o przyjęciu i wykorzystaniu mediów społecznościowych w komunikacji administracji publicznej przebiega podobnie jak w poprzednich falach nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, to jest w trzech fazach. W pierwszej fazie eksperymentuje się z aplikacją mediów społecznościowych w administracji publicznej w sposób nieformalny, poza przyjętymi zasadami korzystania z technologii. Następnie z pierwszego chaotycznego etapu wyłania się porządek. Dostrzegana jest potrzeba stworzenia norm i regulacji, by w końcu określone zostały rozwiązania definiujące odpowiednie zachowania, rodzaje interakcji i nowe sposoby komunikacji. Ostatni etap to formalizowanie wszystkiego w strategiach oraz politykach dotyczących mediów społecznościowych⁹.

Uwzględnić jednocześnie należy, że media społecznościowe są wprawdzie nowym kanałem komunikacji z perspektywy administracji publicznej, jednak ich wykorzystanie nie może naruszać paradygmatów dostępu do informacji czy integracji, które powinny tworzyć fundament formułowania i wdrażania polityk związanych z mediami społecznościowymi w sektorze publicznym. Jest to istotne, gdyż powstały nowe nierówności wynikające z użycia technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które są powodowane choćby wykluczeniem cyfrowym części społeczeństwa i wynikającymi z tego barierami w dostępie do informacji. Zagadnienie to jest newralgiczne, albowiem wyraźne są tendencje, choćby ze względów kosztowych, do zastępowania rozwiązaniami e-administracji obowiązków czy komunikacji realizowanej offline¹⁰.

ties, „Government Information Quarterly” 2012, nr 29, s. 123–132; E. Bonsón, S. Royo, M. Ratkai, *Facebook practices in Western European municipalities: An empirical analysis of activity and citizens’ engagement*, „Administration and Society” 2017, nr 49 (3), s. 320–347; J.C. Bertot, P.T. Jaeger, D. Hansen, *op. cit.*, s. 30–40; B. Faber, T. Budding R. Gradus, *Keeping in Touch with Citizens Online: Social Media Usage in Dutch Local Government*, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/205291/1/19001.pdf> (dostęp: 13.10.2021).

⁷ J.C. Bertot, P.T. Jaeger, J.M. Grimes, *Using ICTs to create a culture of transparency: e-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies*, „Government Information Quarterly” 2010, nr 27, s. 264–271.

⁸ *Ibidem*.

⁹ I. Mergel, S.I. Bretschneider, *A three-stage adoption process for social media use in government*, „Public Administration Review” 2013, nr 73 (3), s. 390–400.

¹⁰ P.T. Jaeger, J.C. Bertot, K. Shilton, *Information Policy and Social Media: Framing Government—Citizen Web 2.0 Interactions*, [w:] *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance: Political, Policy and Management Implications*, red. Ch. Reddick, S. Aikins, New York 2012, s. 11 n.

W konsekwencji wspieranie przez rządy różnych państw wykorzystania mediów społecznościowych w administracji publicznej (najlepszym przykładem były memoranda wydawane przez administrację prezydenta Baracka Obamy¹¹), musi zachodzić z uwzględnieniem aspektów powszechności, równości i dostępności informacji oraz realizować oczekiwania zarówno nadawców, jak i odbiorców komunikatów¹².

Niewątpliwie zmiany w otoczeniu komunikacyjnym administracji publicznej wpłynęły na sposób komunikacji jej samej. Jak wskazują R. Gawłowski, K. Miliszewski, rozszerzył się dostęp do informacji w nowych kanałach, zwiększając ich aktualność do czasu rzeczywistego, następuje otwarcie domeny publicznej. Ponadto zwiększa się partycypacja przez wykorzystanie narzędzi internetowych do przeprowadzania konsultacji społecznych oraz zwiększania zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne, podejmowane przez władzę publiczną. Powstają też nowe możliwości kontrolowania administracji przez obywateli w związku ze zwiększoną transparentnością nowych mediów¹³.

Na atuty wykorzystywania mediów społecznościowych w służbie cywilnej zwraca także uwagę Rada Europy w raporcie „Information, (social) media and civil service. Putting social media in use in public administration”. W dokumencie wskazuje na takie elementy jak możliwość formułowania dwustronnej komunikacji, nie tylko nadawanie przekazu, lecz także bieżące odpowiadanie, otwieranie możliwości łatwego i bezpośredniego kontaktu, budowanie kapitału społecznego na rzecz współpracy z administracją publiczną¹⁴.

Podejście do wykorzystania mediów społecznościowych w administracji publicznej nie ma jednak charakteru jednolitego. I. Mergel wyróżniła cztery strategie stosowane przez administrację publiczną: zamieszczanie informacji w mediach społecznościowych bez oczekiwania reakcji ze strony użytkowników, aktywne zachęcanie odbiorców do przekazywania opinii na temat zarządzania usługami publicznymi, traktowanie mediów społecznościowych jako sposobu na obsługę klientów i reagowanie na pojawiające się pytania i komentarze, wreszcie — budowanie sieci współpracy z mieszkańcami, co ma mieć bezpośredni wpływ na poprawę realizowanych zadań oraz poszukiwanie pomysłów na wdrażanie innowacji¹⁵. Analizując te strategie, Gawłowski i Miliszewski przeprowadzili badania administracji samorządowej na przykładzie powiatów województwa kujawsko-

¹¹ Zob. także J. Papińska-Kacperek, K. Polańska, *Obecność administracji publicznej w mediach społecznościowych*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, nr 33, s. 450.

¹² P.T. Jaeger, J.C. Bertot, *Designing, implementing, and evaluating user-centered and citizen-centered e-government*, „International Journal of Electronic Government Research” 6, 2010, nr 2, s. 1–17; P.T. Jaeger, J.C. Bertot, K. Shilton, *op. cit.*, s. 14.

¹³ R. Gawłowski, K. Miliszewski, *op. cit.*, s. 71.

¹⁴ Council of Europe, *Information, (social) media and civil service. Putting social media in use in public administration*, „CDL-UDT” 2011, nr 013, s. 2; za: *ibidem*, s. 71.

¹⁵ Za: *ibidem*.

-pomorskiego. Po podsumowaniu wyników doszli do wniosku, że władze samorządowe nie wykorzystują kanałów mediów społecznościowych do zastosowania w praktyce wiedzy i pomysłów mieszkańców, które mogłyby być przydatne w realizacji zadań publicznych. Media te tworzą raczej fasadę partycypacji. Są kanałem komunikacji typu informacyjnego, jak lokalna prasa, ewentualnie nakierowanej na informowanie o zadaniach publicznych — terminach postępowań, naborze wniosków, ogłoszonych konkursach czy przetargach. Wskazali także na brak spójności i usystematyzowanego celu.

W kontekście takiego wykorzystania mediów społecznościowych zauważyć należy, że pozostaje w pewnej kolizji z regulacjami dostępu do informacji publicznej. P. Waglowski w artykule *Wsparcie sądownictwa administracyjnego w walce z Twitterozą i Facebookozą* wskazuje, że władze publiczne traktują media społecznościowe jako zastępstwo Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), co jego zdaniem nie znajduje w ogóle podstawy prawnej, będąc niezgodne z art. 7 Konstytucji RP, statuującym zasadę legalizmu i praworządności¹⁶. Waglowski odnosi się także do zakresu zastosowania przepisów artykułu 32 i 54 Konstytucji RP, uwypuklając wspomniane cechy tego kanału komunikacyjnego, które ze względu na wykluczenie części społeczeństwa prowadzić mogą do niedopuszczalnego ograniczenia dostępu do informacji o charakterze publicznym oraz dyskryminacji. Poparcie dla tego stanowiska dostrzega w motywach rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2014 roku, w którym podkreślono rolę Biuletynu Informacji Publicznej. W wyroku tym wskazano między innymi, że stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej¹⁷ jednym ze sposobów udostępniania informacji publicznych jest ich ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej. Artykuł zaś 10 ust. 1 stanowi, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w tym Biuletynie lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Z przepisów tych wynika zatem, że tylko informacje publiczne opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej uważa się za udostępnione, wszystkie inne zaś, w tym w szczególności wymienione w art. 6 ustawy o informacji publicznej, są udostępniane na wniosek, bez względu na to czy funkcjonują w obiegu publicznym, na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych do ich zamieszczenia, a także czy dostęp do tych informacji, czyli do internetu, domagający się ich udostępnienia ma łatwy czy też utrudniony. O obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie opublikowanej w BIP, a będącej na stronie internetowej, przesądza nie dostęp do internetu, ale nieopublikowanie w Biuletynie¹⁸.

Na problematyczność tego zagadnienia i potrzebę precyzyjnego uregulowania zwraca uwagę również Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog w rapor-

¹⁶ P. Waglowski, *Wsparcie sądownictwa administracyjnego w walce z Twitterozą i Facebookozą*, <http://prawo.vagla.pl/node/10133> (dostęp: 18.10.2021).

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 23 września 2014 r., I OSK 34/14.

cie „Jak urzędy gmin korzystają z mediów społecznościowych”¹⁹. Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście regulacja ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych²⁰.

WYMOGI WYNIKAJĄCE Z PRZEPISÓW O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH, DOTYCZĄCE WYKORZYSTYWANIA MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Niezależnie od aspektów prawnych związanych z relacją komunikacji administracji publicznej przez media społecznościowe i regulacją dostępu do informacji publicznej, jednym z podstawowych zagadnień dotyczących ram prawnych wykorzystywania mediów społecznościowych w sektorze publicznym jest problematyka ochrony danych osobowych, wynikająca ze specyfiki przetwarzania danych osobowych w tym medium. Wskazał na to między innymi R. Riemann podczas szesznarocznej konferencji 47th DPO Day w prezentacji *Use of Social Media by EU Institutions and Bodies*²¹. Z perspektywy administracji publicznej jego wnioski mają w analizowanym aspekcie walor uniwersalny, choć dotyczą organów i instytucji europejskich. Riemann nakreślił takie rodzaje ryzyka:

- a) śledzenie zachowania i profilowanie użytkowników w różnych celach, w tym do personalizacji reklam, badań, uczenia maszynowego;
- b) przetwarzanie na dużą skalę danych szczególnych kategorii;
- c) praktyki wymiany danych z różnymi podmiotami trzecimi, w tym brokerami danych;
- d) targetowanie przez podmioty trzecie z wykorzystaniem na przykład *custom audiences*;
- e) transfery danych poza EOG.

Z przetwarzaniem danych w mediach społecznościowych, jak podkreślił, będą też związane zagrożenia nie tylko dla podmiotów danych, ale i dla samych instytucji. Wśród nich znajdują się relacje z dostawcami, usuwanie lub blokowanie profili, a w konsekwencji dostępności danych, istnienie *fake profiles*, publikowanie niechcianych danych szczególnych kategorii (na przykład dotyczących poglądów politycznych), wykorzystywanie danych użytkowników lubiących profile instytucji do targetowania reklam przez podmioty trzecie.

¹⁹ Raport *Jak urzędy gmin korzystają z mediów społecznościowych*, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog, https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2019/08/SJJ_raport_lajki.pdf (dostęp: 18.10.2021).

²⁰ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 roku o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, Dz.U. 2019 poz. 848.

²¹ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-05-08_slides-social-media-use_en.pdf (dostęp: 18.10.2021).

Zagrożenia te powiązane są funkcjonalnie z wymogami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych²². W założeniach projektodawców miało ono stworzyć fundament prawny, by przetwarzanie służyło ludzkości (motyw 4), gwarantować wysoki i spójny stopień ochrony osób fizycznych oraz usunąć przeszkody w przepływie danych osobowych w Unii Europejskiej (motyw 10), między innymi przez znoszenie zbędnych, kosztochłonnych obciążeń administracyjnych, a równocześnie zapewniać wysoki standard ochrony z zastosowaniem mechanizmów adekwatnościowych, których źródło tkwi w podejściu opartym na ryzyku (*risk-based approach*). Dotychczasowe sztywne ramy regulacyjne, niezależne od kategorii administratora, zakresu jego działania, wykorzystywanych narzędzi, a zwłaszcza związku działalności z przetwarzaniem danych osobowych i skali tego przetwarzania, zastąpiono rozwiązaniami elastycznymi, preferującymi proaktywne podejście do ochrony danych wpisanej w życie projektu, od samego początku opartego na kontekście działania danego administratora. Zasięg horyzontalny zastosowania rozporządzenia, a nie ograniczenie regulacji do poszczególnych branż lub wyspecjalizowanych sektorów powoduje, że z wdrożeniem mierzą się wszystkie organizacje, zarówno prywatne, jak i publiczne, niezależnie od wielkości oraz celu działania. Dostrzeżone już na etapie projektowania przepisów przez Komisję Europejską i potwierdzone w motywie 10 zagadnienie dotyczące potencjalnych wyzwań wdrożeniowych nowych regulacji dla organów publicznych (możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie przepisów krajowych doprecyzowujących stosowanie przepisów rozporządzenia, w wypadkach przetwarzania danych osobowych w celu wypełnienia obowiązku prawnego, wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej), nie zostało jednak w pełni zagospodarowane, a bariery stosowania rozporządzenia nie zostały zniesione²³. Zarówno ogólne rozporządzenie o ochronie danych, jak i przepisy krajowe wydane z jego delegacji w istotnej części zakresu ich zastosowania nie zawierają bowiem ostatecznie rozwiązań uwzględniających specyfikę sektora publicznego²⁴. Oczywiście przewidziane zostały rozwiązania szczegółowe, na przykład ograniczenie wysokości maksymalnej administracyjnej kary pieniężnej (art. 102 u.o.d.o.) czy też realizacji niektórych praw podmiotów danych (art. 3–5 u.o.d.o.), jednak problemy dotyczą zagadnień bardziej podstawowych, poczynając od kwalifikacji poszczególnych jednostek

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 roku 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, s. 1–88.

²³ M. Sakowska-Baryła, *Specyfika stosowania RODO przez organy i podmioty publiczne*, dodatek MoP 2020, nr 3, s. 27; zob. też w zakresie celów rozporządzenia A. Grzelak, *Główne cele ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Wybrane zagadnienia*, red. M. Kawecki, T. Osiej, Warszawa 2017, s. 11 n.

²⁴ Tak też M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 27.

publicznych jako administratora, zagadnień współadministrowania i powierzania przetwarzania danych osobowych, przez realizację zasad przetwarzania, zwłaszcza w aspekcie organizacyjnym i technicznym, analizy ryzyka oraz oceny skutków dla ochrony danych, a wreszcie legalizacji transferów danych do państw trzecich. Wszystkie te problemy nabierają szczególnego znaczenia i materializują się z pełną mocą w kontekście wykorzystywania mediów społecznościowych w procesach komunikacji administracji publicznej i zwiększenia partycypacji społecznej.

Poczynając od zagadnień dotyczących określania administratora, którego, jak podnosi się w doktrynie, wskazanie w sektorze publicznym jest generalnie niezwykle problematyczne²⁵, przy wykorzystywaniu mediów społecznościowych nie staje się wcale mniej ważne. Dochodzi bowiem konieczność przeprowadzenia analizy relacji podmiotowych, na którą zwracał uwagę Trybunał Sprawiedliwości w sprawach *Wirtschaftsakademie*²⁶ oraz *Fasion ID*²⁷. Wskazano na konieczność określenia tego, która jednostka sektora publicznego jest administratorem zarządzającym kanałami społecznościowymi, a także jaka relacja łączy ją z operatorami mediów społecznościowych, w szczególności w jakich procesach następuje nawiązanie relacji współadministrowania, udostępnienia oraz powierzenia przetwarzania danych osobowych. Problem ten, po stronie jednostki sektora publicznego, świetnie obrazuje rozstrzygnięcie Prezesa UODO w sprawie burmistrza Aleksandra Kujawskiego, w której Prezes UODO nałożył administracyjną karę pieniężną za nieprawidłowości w powierzeniu przetwarzania danych osobowych²⁸. Z decyzji tej wynika, że Prezes UODO uznaje za administratora danych przetwarzanych podczas sesji rad organ wykonawczy, co jest zrozumiałe w wypadku legalizacji transmisji w Biuletynie Informacji Publicznej, albowiem zamieszczanie w nim danych i związane z tym ich zabezpieczanie, to czynność wykonawcza. Analogiczna kwalifikacja będzie poprawna z perspektywy wykorzystania medium, jakim jest YouTube, co *nota bene* było również przedmiotem analizy Prezesa Urzędu we wskazanej sprawie. Nie jest ona już jednak tak jednoznaczna w wypadku działań związanych z przygotowaniem, organizacją i przeprowadzeniem sesji rady. Przykład ten unaocznia wskazywany przez M. Sakowską-Baryłę podstawowy problem w sektorze publicznym. Polega on na tym, że o status administratora, w odniesieniu do tych samych zasobów danych osobowych, przetwarzanych w tej samej jednostce organizacyjnej, konkurować może kilka podmiotów, które da się określić tym mianem, w oparciu o definicję z art. 4 pkt 7 RODO. W konsekwencji przytoczonych orzeczeń TS wskazany problem potęguje się zwłaszcza przy wyznaczaniu granicy między administrowaniem i współadministrowaniem przy

²⁵ *Ibidem*; K. Wygoda, *Administrator danych w administracji publicznej*, [w:] *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, red. M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, Wrocław 2018, s. 15.

²⁶ C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388.

²⁷ C-40/17, ECLI:EU:2018:1039.

²⁸ Decyzja Prezesa UODO z 18.10.2019, ZSPU.421.3.2019.

wykorzystywaniu mechanizmów społecznościowych, to jest prowadzenia profili społecznościowych jednostek administracji publicznej (kwalifikowanych jako administrator przez przyznanie im w przepisach prawa krajowego kompetencji komunikacji z obywatelami) oraz umieszczania wtyczek społecznościowych na stronach internetowych administracji²⁹.

Problematykę kwalifikacji i prawidłowej legalizacji takich procesów uzupełnia zagadnienie powierzenia przetwarzania danych osobowych w stosunkach między administracją publiczną, a mediami społecznościowymi. W aspekcie takiej relacji skonstruowane są niektóre świadczenia biznesowe Facebooka, jak Piksel Facebooka, API konwersji, konwersje offline, API zdarzeń w aplikacji oraz API zdarzeń offline³⁰. Taka też relacja występuje przy udostępnianiu nagrań i transmitowaniu sesji rad miejskich, nie tylko w BIP, ale także, co wyraźnie podkreślił Prezes UODO w decyzji w sprawie burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego³¹, na portalu YouTube. Zagadnienia problematyczne dotyczyć tu będą nie tylko samej relacji i sposobu jej nawiązywania, ale przede wszystkim wskazania podmiotu zobowiązanego, zwłaszcza po stronie administracji, w kontekście tożsamości stron umowy głównej i umowy powierzenia³², sposobu weryfikacji i wyboru procesora³³

²⁹ Umieszczając wtyczkę społecznościową w swojej witrynie internetowej, zgodnie z wyrokiem TS w sprawie *Fashion ID* (C-40/17) umieszczający wtyczkę wpływa w decydujący sposób na gromadzenie i przekazywanie danych osobowych osób odwiedzających wspomnianą witrynę na rzecz dostawcy wspomnianej wtyczki. W tych okolicznościach trzeba uznać, że dostawca wtyczki i umieszczający wtyczkę na swojej stronie wspólnie określają sposoby dokonywania operacji gromadzenia danych osobowych osób odwiedzających witrynę internetową umieszczającego wtyczkę i ich ujawniania przez transmisję. Umieszczenie na stronie internetowej wtyczki społecznościowej w celu zoptymalizowania promocji treści i uczynienia jej bardziej widoczną w sieci społecznościowej jest przeprowadzone w interesie gospodarczym zarówno operatora strony internetowej, jak i dostawcy wtyczki społecznościowej. Warto jednak podkreślić, że odpowiedzialność jest ograniczona do operacji lub do zestawu operacji przetwarzania danych osobowych, której lub których cele i sposoby rzeczywiście on określa, mianowicie gromadzenia rozpatrywanych danych i ich ujawniania poprzez transmisję. Z wyroku tego wynika także konstatacja, że nawet jeżeli podmioty nie mają tego samego celu przetwarzania danych, będziemy mieli do czynienia ze współadministrowaniem z konsekwencjami określonymi w art. 26. Warunkiem jest jednak, by zaangażowane podmioty realizowały cele, które są ściśle powiązane lub wzajemnie się uzupełniają. Analogiczne stanowisko zajął TS w wcześniejszej sprawie *Wirtschaftsakademie* (C-210/16), wskazując, że przetwarzanie danych osobowych przez statystyki odwiedzających *fanpage* ma na celu umożliwienie Facebookowi ulepszenia systemu reklamy przekazywanej za pośrednictwem jego sieci oraz umożliwienie administratorowi *fanpage*'a uzyskania statystyk w celu zarządzania promocją jego działalności. Każdy podmiot w tym przypadku realizuje swój interes, ale obie strony uczestniczą w ustalaniu celów (i środków) przetwarzania danych osobowych w odniesieniu do osób odwiedzających *fanpage*. Generuje to między nimi w zakresie tego procesu stosunek współadministrowania.

³⁰ <https://www.facebook.com/legal/terms/businessstools>.

³¹ Decyzja Prezesa UODO z 18.10.2019, ZSPU.421.3.2019.

³² M. Sakowska-Baryła, *Specyfika stosowania RODO...*, s. 30.

³³ M. Sakowska-Baryła, *Organizacja ochrony danych osobowych w ramach wspólnej obsługi w centrum usług wspólnych*, [w:] *Samorządowe centra usług wspólnych*, red. M. Sakowska-Baryła, M. Górski, Warszawa 2017, s. 188 n.

czy też prawidłowej realizacji zasad przetwarzania, zwłaszcza zasady poufności i integralności. Na ten ostatni aspekt zwrócił szczególną uwagę Prezes UODO, wskazując na obowiązki wynikające z powyższej zasady i mający zastosowanie w tej sprawie art. 28 ust. 3 RODO, który określa spoczywające na jednostce administracji publicznej (w zakresie dotyczącym legalizacji procesu powierzania danych osobowych i konsekwencji braku takiej legalizacji w postaci naruszenia) nie tylko zasady legalności (art. 5 ust. 1 lit. a) RODO), ale i zasady poufności (art. 5 ust. 1 lit. f) RODO). Ponadto Prezes UODO zauważył, że decydując się na wybór medium do komunikacji, organ administracji powinien:

— zastosować wymogi wynikające z art. 5 ust. 1 lit. e) w zw. z art. 5 ust. 2, to jest zasady ograniczenia przechowywania, oraz art. 24 RODO, a zatem zapewnić aktualność danych i celowość publikacji oraz określić terminy usunięcia danych osobowych,

— na postawie art. 5 ust. 1 lit. f) w zw. z art. 5 ust. 2 RODO, to jest zasady integralności i poufności, zasady prawidłowości, oraz art. 24 RODO przeprowadzić analizę ryzyka związanego z korzystaniem z danego medium,

— zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. f) w zw. z art. 5 ust. 2 RODO, to jest zasadą integralności i poufności, oraz art. 32 RODO wdrożyć odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, mające na celu zabezpieczenie danych osób fizycznych w związku z przechowywaniem nagrań dla zapewnienia ciągłości dostępności danych, w tym poprzez wykonywanie i przechowywanie kopii zapasowych danych w zasobach własnych lub zapewnienia alternatywnego sposobu udostępniania tychże nagrań i informacji znajdujących się pod kontrolą administratora,

— z uwzględnieniem wynikającej z art. 5 ust. 2 RODO zasady rozliczalności, art. 30 ust. 1 lit. d) oraz f) RODO wskazać w rejestrze czynności przetwarzania danych osobowych, dla czynności związanych z wykorzystaniem tego kanału komunikacji, wszystkich odbiorców danych oraz wskazać dla tych czynności planowany termin usunięcia danych w sposób zapewniający przetwarzanie danych zgodnie z zasadą ograniczonego przechowywania³⁴.

Z opisanego rozstrzygnięcia można wyciągnąć uogólniające wnioski i dyrektywy postępowania w zakresie tak warunków, jak i sposobu organizacji procesów przetwarzania danych osobowych, w których wykorzystywane mają być media społecznościowe przez jednostki sektora publicznego. Należy jednak zwrócić uwagę na różnicę celów komunikacji oraz kwalifikacji tychże mediów jako osobnych administratorów, współadministratorów lub procesorów, zależnie od szczegółów danego procesu przetwarzania, o czym już była mowa.

Nie można jednak pominąć podstawowej refleksji, a zatem odpowiedzi na pytanie o podstawę prawną procesów przetwarzania danych osobowych, dla której wybór narzędzia komunikacyjnego ma wprawdzie charakter wtórny, ale ma

³⁴ Decyzja Prezesa UODO z 18.10.2019, ZSPU.421.3.2019.

równocześnie istotne konsekwencje, zwłaszcza pod kątem potencjalnych problemów legalizacyjnych związanych z całym łańcuchem przetwarzania danych i ich udostępniania dalszym administratorom lub procesorom. Problematyka ta będzie dotyczyła nie tylko tego, do jakich aktywności administracji publicznej mają być wykorzystywane media społecznościowe, co będzie przesądzało o istnieniu lub też nie podstaw do ich używania, zarówno z perspektywy podstaw prawnych działania administracji, jak i samego przetwarzania danych osobowych³⁵, ale także obszarów wynikających ze specyfiki funkcjonowania portali społecznościowych. Można do nich zaliczyć wykorzystywanie mechanizmów śledzących, profilowanie, targetowanie treści, przekazywanie danych do brokerów danych, analitykę. Wnikliwej analizy wymaga również zagadnienie transferów danych do państw trzecich i konieczność dokonania weryfikacji istnienia podstaw transferowych. Nabrało to dodatkowego znaczenia po zeszłorocznym rozstrzygnięciu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Schrems II* i unieważnieniu decyzji zatwierdzającej tak zwaną Tarczę Prywatności UE-USA³⁶, będącą podstawą transferów danych z UE do Stanów Zjednoczonych, które są elementem immanentnym funkcjonowania głównych portali społecznościowych. Na skalę i złożoność tego problemu wskazuje między innymi opracowanie Europejskiego Inspektora Ochrony Danych pod tytułem *Strategy for Union institutions, offices, bodies and agencies to comply with the Schrems II Ruling*. Dostrzeżono w nim bariery regulacyjne dotyczące organów i instytucji unijnych oraz zaproponowano rozwiązania krótko i średniookresowe w zakresie legalizacji transferów danych do USA. Krótkookresowe skupiają się na weryfikacji przypadków transferu i ostrożnego podejścia do nowych transferów, z zastosowaniem odpowiednich zabezpieczeń i środków uzupełniających. Średniookresowe to przeprowadzanie *case by case TIA (transfer impact assesment)*, uwzględniającego opcję rezygnacji z tych mediów i zastąpienie ich alternatywnymi środkami komunikacyjnymi. Wprawdzie opracowanie to ma zastosowanie w związku ze statusem EIOD dla instytucji unijnych i wydane jest na podstawie rozporządzenia 2018/1725 dotyczącego przetwarzania danych przez instytucje, a nie RODO, jednak może stanowić pewne wskazówki do sformułowania zbliżonych wytycznych przez IOD organów i podmiotów publicznych³⁷.

³⁵ O zagadnieniu podstaw prawnych do przetwarzania danych osobowych w sektorze publicznym i dotyczących tego kontrowersji zob. więcej M. Sakowska-Baryła, *Specyfika stosowania RODO...*, s. 31–32.

³⁶ Wyrok TSUE w sprawie C-311/18 *Data Protection Commissioner przeciwko Facebook Ireland Ltd., Maximilian Schrems* (sprawa *Schrems II*).

³⁷ *Strategy for Union institutions, offices, bodies and agencies to comply with the 'Schrems II' Ruling*, EDPS.

PODSUMOWANIE

Powszechność korzystania z mediów społecznościowych w niektórych grupach wiekowych społeczeństwa³⁸ skłania także administrację publiczną do wykorzystania tego potencjału do realizacji strategii informacyjnej oraz programów partycypacyjnych. Włączenie takich rozwiązań musi jednak odbywać się w ramach przemyślanej polityki informacyjnej, uwzględniającej regulacje prawne, w szczególności w obszarze dostępu do informacji publicznej i ochrony danych osobowych.

Projektując wykorzystywanie takich rozwiązań, z perspektywy wymogów wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych jednostki sektora publicznego powinny pamiętać w ramach procedury z art. 25 ust. 1 RODO uwzględniania prywatności w fazie projektowania (*privacy by design*)³⁹ o omówionych w niniejszym artykule elementach nakierowanych na weryfikację i kwalifikację ról zaangażowanych podmiotów, spełnienie zasad przetwarzania, w tym w szczególności legalizacji przetwarzania, możliwość realizacji praw podmiotów danych i wreszcie zapewnienie zgodności i bezpieczeństwa przetwarzania, a ostatecznie odpowiedniego udokumentowania, zgodnie z zasadą rozliczalności, przeanalizowanych i wdrażanych procesów przetwarzania danych, w których wykorzystywane mają być media społecznościowe.

Przy opracowywaniu takiej procedury administratorzy mogą uwzględnić wskazówki wynikające z przedstawionego przez Prezesa UODO opracowania Projektowanie ochrony danych osobowych w związku z transmisją i nagrywaniem obrad kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Mają one charakter uniwersalny w zakresie modelowego podejścia do projektowania i wdrażania nowych rozwiązań, z zastrzeżeniem ewentualnych odrębności każdego z mediów oraz różnic w celach przetwarzania. W opracowaniu tym Prezes UODO wskazuje przede wszystkim na potrzebę kontekstowej weryfikacji spełnienia zasady legalności i minimalizacji, następnie zapewnienie przejrzystości takiego przetwarzania, a zwłaszcza odpowiedniej realizacji obowiązku informacyjnego oraz zapewnienie odpowiednich procedur bezpieczeństwa, a także dokonanie analizy okresu przetwarzania danych⁴⁰. Nie wyczerpuje to oczywiście wszystkich opisanych

³⁸ Raport Digital 2020.

³⁹ Więcej o tej procedurze M. Susańko, *Privacy by design*, [w:] *Meritum. Ochrona danych osobowych*, red. D. Lubasz, Warszawa 2020, s. 222 n.; P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, P. Litwiński, [w:] P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018; D. Lubasz, K. Witkowska-Nowakowska, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2017, s. 600 n.; W. Chomiczewski, D. Lubasz, *Privacy by Design a sztuczna inteligencja*, dodatek „Monitor Prawniczy” 2020, nr 20, s. 87 n.

⁴⁰ *Projektowanie ochrony danych osobowych w związku z transmisją i nagrywaniem obrad kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego*, Prezes UODO, <https://uodo.gov.pl/pl/138/1258> (dostęp: 18.10.2021).

wyżej zagadnień, ale pozwala na poczynienie szerszej refleksji co do możliwości i zasadności wykorzystania mediów społecznościowych w strategii komunikacyjnej sektora publicznego, przy uwzględnieniu pozostałych problematycznych wymogów, na przykład w zakresie legalności transferów danych osobowych.

Na koniec warto jeszcze wskazać na opracowane przez organ nadzorczy do spraw ochrony danych osobowych landu Baden-Württemberg wytyczne dotyczące wykorzystania mediów społecznościowych przez administrację publiczną. Wskazano w nich na najważniejsze elementy, jakie należy uwzględnić przy projektowaniu takich procesów. Po pierwsze, określenie celu i zapewnienie legalizacji przetwarzania uwzględniające współadministrowanie, po wtóre, uwzględnienie wymogów regulacji prawnej świadczenia usług drogą elektroniczną⁴¹, po trzecie, realizację obowiązków informacyjnych wynikających zarówno z RODO, jak i przepisów dotyczących świadczenia usług drogą elektroniczną, a ostatecznie zapewnienie alternatywnego dostępu do tych samych informacji, tak by kanał społecznościowy nie był jedynym kanałem komunikacyjnym. W przeciwnym razie mogłoby to prowadzić do wykluczenia lub dyskryminacji części społeczeństwa uprawnionego do dostępu do informacji publicznych⁴². Wytyczne te można przenieść na polski grunt, sugerując ich uwzględnienie w procesie decyzyjnym dotyczącym wykorzystania mediów społecznościowych przez administrację publiczną w Polsce.

THE USE OF SOCIAL MEDIA IN THE PUBLIC SECTOR IN THE CONTEXT OF THE REQUIREMENTS OF THE GENERAL DATA PROTECTION REGULATION

Summary

The article presents issues related to the growing use of social media in the public sector as a tool for the implementation of information and participation policy. It discusses the benefits of using modern techniques of information and communication, but also points to the problems of implementation, especially from the perspective of personal data protection requirements, proposing a model approach.

Keywords: social media, data transfer, transfer of data to third countries, personal data protection reform, public administration, public sector entities, decisions of the DPA, personal data processing, public information

⁴¹ W polskim systemie prawnym uwaga ta odnosi się do regulacji ustawy z dnia 24 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

⁴² *Richtlinie des LfDI zur Nutzung von Sozialen Netzwerken durch öffentlichen Stellen*, 2017/2020, Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg, https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2020/02/DE_Richtlinie-zur-Nutzung-sozialer-Netzwerke-durch-öff.-Stellen-20200205.pdf (dostęp: 18.10.2021).

BIBLIOGRAFIA

- Bertot J.C., Jaeger P.T., Grimes J.M., *Using ICTs to create a culture of transparency: e-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies*, „Government Information Quarterly” 2010, nr 27.
- Bertot J.C., Jaeger P.T., Hansen D., *The impact of policies on government social media usage: issues, challenges, and recommendations*, „Government Information Quarterly” 2012, nr 29.
- Bielak-Jomaa E., Lubasz D., *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bonsón E., Royo S., Ratkai M., *Facebook practices in Western European municipalities: an empirical analysis of activity and citizens' engagement*, „Administration and Society” 2017 nr 49 (3).
- Bonsón E., Torres L., Royo R., *Local e-government 2.0: social media and corporate transparency in municipalities*, „Government Information Quarterly” 2012, nr 29.
- Chomiczewski W., Lubasz D., *Privacy by Design a sztuczna inteligencja*, dodatek „Monitor Prawniczy” 2020, nr 20.
- Criado J.I., Sandoval-Almazan R., Gil-Garcia J.R., *Government innovation through social media*, „Government Information Quarterly” 2013, nr 30(4).
- Faber B., Budding T., Gradus R., *Keeping in Touch with Citizens Online: Social Media Usage in Dutch Local Government*, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/205291/1/19001.pdf>.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gawłowski R., Miliszewski K., *Social media w administracji samorządowej na przykładzie powiatów województwa kujawsko-pomorskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 5.
- Grzelak A., *Główne cele ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Wybrane zagadnienia*, red. M. Kawecki, T. Osiej, Warszawa 2017.
- Guillamón M.D., Ríos A.M., Gesuele B., Metallo C., *Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain*, „Government Information Quarterly” 2016, nr 33(3).
- Haro-de-Rosario A., Sáez-Martin A., del Carmen Caba-Pérez M., *Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook?*, „New Media & Society” 2018, nr 20(1).
- Jabłoński M., Sakowska-Baryła M., Wygoda K., *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018.
- Jaeger P.T., Bertot J.C., *Designing, implementing, and evaluating user-centered and citizen-centered e-government*, „International Journal of Electronic Government Research” 2010, nr 6 (2).
- Jaeger P.T., Bertot J.C., Shilton K., *Information Policy and Social Media: Framing Government—Citizen Web 2.0 Interactions*, [w:] *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance: Political, Policy and Management Implications*, red. Ch. Reddick, S. Aikins, New York 2012.
- Kawecki M., Osiej T., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2017.
- Litwiński P., [w:] P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Lubasz D., Witkowska-Nowakowska K., [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2017.
- Mergel I., Bretschneider S.I., *A three-stage adoption process for social media use in government*, „Public Administration Review” 2013, nr 73 (3).
- Papińska-Kacperek I., Polańska K., *Obecność administracji publicznej w mediach społecznościowych*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2014, nr 33.
- Reddick Ch., Aikins S., *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance: Political, Policy and*

Management Implications, New York 2012.

Sakowska-Baryła M., *Organizacja ochrony danych osobowych w ramach wspólnej obsługi w centrum usług wspólnych*, [w:] *Samorządowe centra usług wspólnych*, red. M. Sakowska-Baryła, M. Górski, Warszawa 2017.

Sakowska-Baryła M., *Specyfika stosowania RODO przez organy i podmioty publiczne*, dodatek „Monitor Prawniczy” 2020, nr 23.

Susałko M., *Privacy by design*, [w:] *Meritum. Ochrona Danych Osobowych*, red. D. Lubasz Warszawa 2020.

Warren A.M., Sulaiman A., Jaafar N.I., *Social media effects on fostering online civic engagement and building citizen trust and trust in institutions*, „Government Information Quarterly” 2014, nr 31 (2).

Wygoda K., *Administrator danych w administracji publicznej*, [w:] *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, red. M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, Wrocław 2018.