



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**
Miroslaw Wróblewski

Warszawa, 10-12-2025

DPNT.401.467.2025

Pan

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Cyfryzacji
Ministerstwo Cyfryzacji**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo otrzymane 12 listopada 2025 r., znak:
DP.MC. .0211.25.2025, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych², uprzejmie informuję, że do przedstawionego **projektu ustawy o sprawiedliwym dostępie do danych i ich wykorzystywaniu** (UC114) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zgłasza następujące uwagi.

Podstawowym celem projektowanej ustawy jest **utworzenie otoczenia instytucjonalno-organizacyjnego oraz regulacyjnego, które ma umożliwić pełne stosowanie w Polsce przepisów aktu w sprawie danych**³, tj. rozporządzenia unijnego tworzącego ramy dostępu, ponownego wykorzystania i udostępniania danych zarówno danych osobowych, jak i danych nieosobowych generowanych przez urządzenia i powiązane usługi cyfrowe.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1 ze zm.).

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2854 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/2394 i dyrektywy (UE) 2020/1828 (akt w sprawie danych) (Dz. Urz. UE L 2023/2854 z 22.12.2023).

Zgodnie z założeniem projektodawcy regulacja na poziomie krajowym dotyczy wyłącznie przepisów, które zostały przez prawodawcę unijnego wprost przekazane do uregulowania w prawie krajowym lub takich, w których akt w sprawie danych zostawia swobodę regulacyjną państwom członkowskim.

Ukształtowanie w sposób całościowy nadzoru instytucjonalnego nad stosowaniem aktu w sprawie danych, który **uzupełnia** prawo Unii w zakresie ochrony danych osobowych (motyw 7), **pozostaje bez uszczerbku** dla tego prawa, **w tym dla w tym dla uprawnień i kompetencji organów nadzorczych** (art. 1 ust. 5 aktu w sprawie danych⁴), **powierza tym organom** (w Polsce – Prezesowi UODO) **odpowiedzialność za monitorowanie jego stosowania w zakresie ochrony danych osobowych** (art. 37 ust. 3 aktu w sprawie danych⁵), wymaga uwzględnienia poniżej przedstawionych kwestii.

1) Kompetencje nadzorcze w kontekście zgodności z art. 37 aktu w sprawie danych

W przepisach projektu ustawy **właściwym organem odpowiedzialnym za stosowanie i egzekwowanie aktu w sprawie danych wyznaczony został Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej**, dalej „Prezes UKE”, który będzie także organem właściwym do spraw certyfikacji organów rozstrzygania sporów, o której mowa w art. 10 ust. 5 aktu w sprawie danych i który będzie realizował zadania koordynatora danych, o którym mowa w art. 37 ust. 2 zd. 1 aktu w sprawie danych (zgodnie z **art. 4 ust. 1 i 2** projektu ustawy).

Zgodnie natomiast z **art. 2** projektowana „ustawa nie narusza, wynikających z przepisów o ochronie danych osobowych, **kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w zakresie monitorowania stosowania rozporządzenia 2023/2854**”, tj. aktu w sprawie danych.

Projektodawca wskazał w ocenie skutków regulacji, że wprowadził powyższą zasadę **w celu „wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości”** dotyczących kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w zakresie monitorowania stosowania aktu w sprawie danych, w tym kompetencji, o których mowa w art. 17 ust. 2 lit. i, w art. 37 ust. 3 i 4, w art. 37 ust. 5 lit. g, art. 38 ust. 3 oraz w art. 40 ust. 4 tego aktu.

⁴ Art. 1 ust 5. Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla prawa Unii i prawa krajowego dotyczących ochrony danych osobowych, prywatności i poufności komunikacji oraz integralności urządzeń końcowych, które mają zastosowanie do danych osobowych przetwarzanych w związku z prawami i obowiązkami ustanowionymi w niniejszym rozporządzeniu, w szczególności dla rozporządzenia (UE) 2016/679 i rozporządzenia (UE) 2018/1725 oraz dyrektywy 2002/58/WE, w tym dla uprawnień i kompetencji organów nadzorczych oraz praw osób, których dane dotyczą. W przypadku gdy użytkownicy są osobami, których dane dotyczą, prawa ustanowione w rozdziale II niniejszego rozporządzenia są uzupełnieniem ich prawa dostępu i prawa do przenoszenia danych na mocy art. 15 i 20 rozporządzenia (UE) 2016/679. W razie kolizji pomiędzy niniejszym rozporządzeniem a prawem Unii dotyczącym ochrony danych osobowych lub prywatności lub prawem krajowym przyjętym zgodnie z takim prawem Unii pierwszeństwo ma stosowne prawo Unii lub prawo krajowe dotyczące ochrony danych osobowych lub prywatności.

⁵ Organy nadzorcze odpowiedzialne za monitorowanie stosowania rozporządzenia (UE) 2016/679 są odpowiedzialne za monitorowanie stosowania niniejszego rozporządzenia w zakresie ochrony danych osobowych. Stosuje się odpowiednio rozdziały VI i VII rozporządzenia (UE) 2016/679.

Projektowane rozwiązanie prowadzi do koncentracji kompetencji nadzorczych poprzez **powierzenie jednemu organowi właściwemu, tj. Prezesowi UKE odpowiedzialności za stosowanie i egzekwowanie** aktu w sprawie danych, przy deklaratorywnym założeniu, że tworzone w zakresie projektowanej ustawy **ramy nadzoru krajowego nad stosowaniem ww. aktu nie naruszają kompetencji Prezesa UODO w zakresie odpowiedzialności za monitorowanie stosowania** aktu w sprawie danych w zakresie ochrony danych osobowych.

W rezultacie powstaje potrzeba **wyjaśnienia charakteru kompetencji nadzorczych przyznanych organom ochrony danych przez sam akt w sprawie danych.**

Zgodnie z treścią art. 37 ust. 3 aktu w sprawie danych, „organy nadzorcze odpowiedzialne za monitorowanie stosowania rozporządzenia (UE) 2016/679 są odpowiedzialne za monitorowanie stosowania aktu w sprawie danych w zakresie ochrony danych osobowych. Stosuje się odpowiednio rozdziały VI i VII rozporządzenia (UE) 2016/679”.

Z perspektywy wykładni językowej oraz systemowej art. 37 ust. 3 aktu w sprawie danych **przyznaje wprost organowi ochrony danych osobowych realne obowiązki oraz kompetencje służące monitorowaniu stosowania tego aktu w zakresie ochrony danych osobowych.** Organ ochrony danych osobowych nie jest jedynie organem, z którym konsultuje się wyznaczony organ właściwy. Organ ochrony danych osobowych jest **równoległym organem nadzoru, któremu zostały przyznane odrębne kompetencje** do monitorowania stosowania aktu w sprawie danych w zakresie danych osobowych.

Istotne w tym kontekście jest stanowisko Bawarskiego Organu Ochrony Danych (dalej: BayLDA). Organ ten wskazuje, że art. 37 ust. 3 aktu w sprawie danych należy interpretować jako przyznający organom ochrony danych własne, odrębne kompetencje do monitorowania stosowania aktu w sprawie danych w zakresie danych osobowych. BayLDA podnosi przede wszystkim argument językowy, wskazując, że w wersji niemieckiej użyto sformułowania „auch”, co jednoznacznie wskazuje na rozszerzenie, a nie powtórzenie dotychczasowych zadań wynikających z rozporządzenia 2016/679. Ponadto organ odrzuca interpretację ograniczającą rolę organów ochrony danych wyłącznie do mandatu wynikającego z rozporządzenia 2016/679 wskazując, że prowadziłoby to do naruszenia art. 8 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE oraz standardu niezależności organów wymaganych przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. BayLDA zauważa również, że obowiązek odpowiedniego stosowania rozdziałów VI i VII RODO wskazuje na potrzebę wyposażenia organów ochrony danych w pełen katalog narzędzi nadzorczych na potrzeby stosowania aktu w sprawie danych.

Organ ten podkreśla także, że krajowy projekt implementacji aktu w sprawie danych powinien uwzględniać odrębny charakter kompetencji przyznanych organom ochrony danych przez sam akt w sprawie danych.

Na wpływ relacji pomiędzy aktem w sprawie danych a rozporządzeniem 2016/679 na egzekwowanie i ochronę danych osobowych zwróciła uwagę także Komisja Europejska⁶.

Rozwiązanie przyjęte w Holandii polega na wyodrębnieniu dwóch organów właściwych uprawnionych do sprawowania nadzoru instytucjonalnego nad stosowaniem aktu w sprawie danych⁷, tj.: Autoriteit Consument & Markt – jako organ odpowiedzialny za wykonywanie zadań wynikających z aktu w sprawie danych oraz holenderski organ ochrony danych, tj. Autoriteit Persoonsgegevens – jako organ właściwy w zakresie obowiązków dotyczących przetwarzania danych osobowych.

Konstrukcja ta zdaje się potwierdzać, że kompetencje organu ochrony danych wynikające z art. 37 ust. 3 aktu w sprawie danych mają charakter samodzielny, a rola organu ochrony danych nie powinna zostać ograniczona do funkcji doradczej. Ustawa holenderska tworzy ponadto obowiązkowy mechanizm współpracy między obydwoma właściwymi organami, obejmujący wzajemne przekazywanie informacji oraz możliwość zawarcia i publikacji protokołu współpracy.

Model holenderski może stanowić zatem istotny punkt odniesienia dla oceny projektowanych w Polsce rozwiązań, w szczególności w zakresie **konieczności ustawowego doprecyzowania podziału kompetencji** między Prezesem UAE a Prezesem UODO oraz **wprowadzenia wiążących mechanizmów współpracy**, aby zapewnić pełną zgodność projektowanego aktu z art. 37 aktu w sprawie danych.

Rozgraniczenie kompetencji organów sprawujących nadzór nad przestrzeganiem aktu w sprawie danych, bezpośrednio z niego wynikające **wymaga podziału kompetencji organów nadzorczych w projektowanej ustawie poprzez wprowadzenie przepisów enumeratywnie wskazujących zakres właściwości każdego z nich**.

Powierzenie Prezesowi UAE odpowiedzialności za wykonywanie zadań wynikających z aktu w sprawie danych w zakresie danych nieosobowych, natomiast Prezesowi UODO zadań wynikających wprost z art. 37 ust. 3 tego aktu, obejmujących monitorowanie jego stosowania w zakresie przetwarzania danych osobowych, pozwoliłoby uniknąć niejasności kompetencyjnych, zwłaszcza w sprawach o charakterze „mieszanym”.

⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-frequently-asked-questions-about-data-act> : „Art. 37 ust. 3 aktu w sprawie danych stanowi, że w zakresie ochrony danych osobowych organy ochrony danych są odpowiedzialne za monitorowanie stosowania aktu w sprawie danych i mogą opierać się na zadaniach i uprawnieniach określonych w RODO. Zostało to również stwierdzone w motywie 107 aktu w sprawie danych. Ochrona danych osobowych obejmuje na przykład uprawnienia do oceny: (i) czy użytkownik będący osobą, której dane dotyczą, otrzymał lub otrzymał zezwolenie na przeniesienie wszystkich żądanych przez siebie danych osobowych; (ii) czy posiadacz danych prawidłowo kwalifikuje, które dane należy uznać za dane osobowe; oraz (iii) czy istnieje ważna podstawa prawna na mocy RODO dla użytkownika, który nie jest osobą, której dane dotyczą, do żądania i przenoszenia danych osobowych. Art. 37 ust. 3 aktu w sprawie danych zapewnia również, aby osoby, których dane dotyczą, nie były zobowiązane do zwracania się do dwóch różnych organów w przypadkach, w których prawa dostępu i przenoszenia danych miałyby zastosowanie zarówno na mocy aktu w sprawie danych, jak i RODO, lub w przypadku gdy mogłyby pojawić się jakiekolwiek inne zarzuty dotyczące ochrony ich danych osobowych w ramach stosowania aktu w sprawie danych”.

⁷ CST-36733-2, ISSN 0921-7371.

W przypadku właściwości zarówno Prezesa UKE, jak i Prezesa UODO, tj. w sytuacji, gdy zakres przedmiotowy sprawy obejmowałby nie tylko realizację obowiązków wynikających z aktu w sprawie danych, ale również rozporządzenia 2016/679 – należałoby ustanowić odrębny tryb obsługi spraw, jednocześnie dotyczących danych nieosobowych oraz danych osobowych.

Przyjęcie tego rozwiązania wymaga przewidzenia obowiązkowego badania na wstępie, czy sprawa obejmuje przetwarzanie danych osobowych. W takim przypadku Prezes UKE powinien niezwłocznie przekazać sprawę lub jej część Prezesowi UODO, a postępowanie Prezesa UKE w tej części powinno zostać zawieszone do czasu otrzymania wiążącego stanowiska Prezesa UODO.

2) Współpraca organów

Zgodnie z treścią art. 37 ust. 5 lit g aktu w sprawie danych **państwa członkowskie zapewniają, aby zadania i uprawnienia właściwych organów** były jasno określone **i obejmowały współpracę m.in z organem nadzorczym odpowiedzialnym za monitorowanie stosowania rozporządzenia 2016/679** w celu zapewnienia, aby rozporządzenie to było egzekwowane spójnie z innym prawem Unii i prawem krajowym.

W akcie w sprawie danych prawodawca nałożył na państwa członkowskie nie tylko obowiązek wyznaczenia jednego lub więcej właściwych organów odpowiedzialnych za stosowanie i egzekwowanie aktu w sprawie danych, **ale również wymóg zapewnienia**, aby jasno określone **zadania i uprawnienia tych organów obejmowały współpracę m.in. z krajowymi organami ochrony danych osobowych odpowiedzialnym za monitorowanie stosowania rozporządzenia 2016/679.**

Projektodawca **pomiął** jednak w proponowanych przepisach krajowych tak istotny aspekt wzajemnych relacji pomiędzy organami nadzorczymi i nie wskazał w projektowanych przepisach trybu, charakteru czy zakresu współpracy Prezesa UKE i Prezesa UODO w ramach równoległe wykonywanych kompetencji nadzorczych.

Jedynie w ocenie skutków regulacji projektodawca wykazując nowe zadania Prezesa UKE, związane z pełnieniem funkcji właściwego organu, założył, że w ramach współpracy z m.in. krajowymi organami ochrony danych osobowych odpowiedzialnym za monitorowanie stosowania RODO – zadania te obejmą „m.in. ustalanie ram formalnych kooperacji, np. wymiany danych, konsultacji oraz bieżące konsultacje interpretacyjne oraz prowadzenie odpowiednich działań w sytuacji wystąpienia sporów kompetencyjnych lub zagrożenia naruszenia przepisów RODO. Częstotliwość – na bieżąco i w miarę zapotrzebowania”.

Realizacja zadań Prezesa UKE w sytuacji, gdy zajdzie konieczność oceny zgodności przetwarzania danych osobowych z obowiązującymi przepisami w tym zakresie nie może opierać się na uznaniowym podejściu organu właściwego, który zgodnie z art. 4 ust. 3 projektu „może zasięgać opinii innych organów administracji publicznej”. Podkreślić również należy, że art. 37 aktu w sprawie danych nakłada wymóg efektywnej współpracy, nie ograniczonej wyłącznie do możliwości zasięgania opinii innych organów, co może być w praktyce niewystarczające do oceny złożonych spraw.

Współpraca pomiędzy organami powinna mieć miejsce zawsze w sytuacjach, gdy egzekwowanie stosowania aktu w sprawie danych będzie prowadziło do oceny przetwarzania danych osobowych, który to pogląd ma swoje podstawy w orzecznictwie sądów europejskich, w szczególności wskazują na to skutki wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 4 lipca 2023 r. w sprawie C-252/21 Meta Inc. przeciwko Bundeskartellamt.

Skuteczną realizację uprawnień nadzorczych obu organów powinny umożliwić **ustawowo przyjęte mechanizmy współpracy** przewidujące obowiązkowe procedury konsultacji, wymiany informacji, dokumentów oraz materiału dowodowego istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy.

Regulacja ustawowa powinna gwarantować możliwość prowadzenia przez oba organy postępowań równoległych (przy jednoczesnym obowiązku koordynacji działań i wzajemnego informowania się o stanie sprawy, zajęтым stanowisku i sposobie zakończenia sprawy). W szczególności zasadne wydaje się wprowadzenie obowiązku przekazania sprawy lub jej części Prezesowi UODO przez Prezesa UAE, jeżeli przedmiotem sprawy jest potencjalne naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych.

Takie wiążące mechanizmy współdziałania pozwoliłyby na zapewnienie spójności interpretacyjnej oraz efektywnego nadzoru nad przestrzeganiem aktu w sprawie danych w zakresie zagadnień podlegających ocenie z punktu widzenia przepisów z zakresu ochrony danych osobowych.

3) Środki finansowe

Realizacja przez Prezesa UODO **nowych kompetencji nadzorczych** wynikających z przepisów aktu w sprawie danych, którego stosowaniu ma służyć projektowana ustawa, wiąże się z koniecznością zapewnienia temu organowi odpowiednich zasobów i środków finansowych w wymiarze umożliwiającym sprawną realizację powierzanych zadań, bez uszczerbku dla zadań realizowanych już obecnie.

Urząd Ochrony Danych Osobowych jest w gotowości do podjęcia roboczej współpracy w zakresie wypracowania rozwiązań ustawowych we wskazanych wyżej aspektach kształtujących ramy instytucjonalno-organizacyjne umożliwiające pełne stosowanie aktu w sprawie danych, co jest niezwykle ważne dla uniknięcia niespójności i ewentualnych konfliktów między przepisami aktu w sprawie danych a przepisami o ochronie danych oraz dla zachowania podstawowego prawa do ochrony danych osobowych określonego w art. 51 Konstytucji RP, art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a także w sprawie dotyczącej zapewnienia stosownego finansowania realizacji służących temu celowi zadań.

Łączę wyrazy szacunku

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu

