

# Opinia Rady (art. 64)



**Opinia 5/2019 w sprawie wzajemnej zależności między  
dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej a RODO,  
w szczególności w zakresie właściwości, zadań i uprawnień  
organów ochrony danych**

**przyjęta 12 marca 2019 r.**

## SPIS TREŚCI

1	Streszczenie faktów.....	4
2	Kontekst prawny .....	5
2.1	Odpowiednie przepisy RODO.....	5
2.2	Odpowiednie przepisy dyrektywy ramowej .....	6
2.3	Odpowiednie przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.....	6
3	Zakres niniejszej opinii .....	8
3.1	Kwestie nieobjęte zakresem stosowania RODO .....	9
3.2	Kwestie nieobjęte zakresem stosowania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej .....	9
3.2.1	Ogólny zakres przedmiotowy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.....	9
3.2.2	Rozszerzony zakres przedmiotowy art. 5 ust. 3 i art. 13 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.....	11
3.3	Kwestie objęte zakresem przedmiotowym zarówno dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, jak i RODO.....	11
4	Wzajemna zależność między dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej a RODO .....	13
4.1	„Dookreślenie” .....	13
4.2	„Uzupełnienie” .....	15
4.3	Znaczenie art. 95 RODO. ....	15
4.4	Współistnienie.....	16
5	Właściwość, zadania i uprawnienia organów ochrony danych .....	17
5.1	Egzekwowanie RODO .....	17
5.2	Egzekwowanie dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej .....	18
5.3	Egzekwowanie w przypadku nakładania się na siebie przepisów RODO i przepisów dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej .....	20
5.3.1	Pytanie pierwsze: czy pewne operacje przetwarzania są wyłączone z zakresu kontroli organów ochrony danych?.....	20
5.3.2	Pytanie drugie: Czy krajowe przepisy dotyczące prywatności i łączności elektronicznej nie mają zastosowania? .....	22
6	Stosowanie mechanizmów współpracy i spójności .....	24
7	Podsumowanie .....	25

## Europejska Rada Ochrony Danych

uwzględniając art. 63 i art. 64 ust. 2 rozporządzenia 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 (zwanego dalej „RODO”),

uwzględniając Porozumienie EOG, w szczególności załącznik XI i protokół 37 do tego Porozumienia, zmienione decyzją Wspólnego Komitetu EOG nr 154/2018 z dnia 6 lipca 2018 r.,

uwzględniając art. 10 i 22 swojego regulaminu wewnętrznego z dnia 25 maja 2018 r., zmienionego w dniu 23 listopada 2018 r.,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Głównym zadaniem Europejskiej Rady Ochrony Danych (zwanej dalej „Radą”) jest zapewnienie spójnego stosowania rozporządzenia 2016/679 (zwanego dalej „RODO”) na całym terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Art. 64 ust. 2 RODO stanowi, że każdy organ nadzorczy, przewodniczący Europejskiej Rady Ochrony Danych lub Komisja mogą wystąpić o przeanalizowanie przez Europejską Radę Ochrony Danych w celu wydania opinii sprawy mającej charakter ogólny lub wywołującej skutki w więcej niż jednym państwie członkowskim. Opinia ta ma na celu przeanalizowanie sprawy mającej charakter ogólny lub wywołującej skutki w więcej niż jednym państwie członkowskim.

(2) Dnia 3 grudnia 2018 r. belgijski organ ochrony danych wystąpił do Europejskiej Rady Ochrony Danych z wnioskiem o przeanalizowanie wzajemnej zależności między RODO a dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej, w szczególności w zakresie właściwości, zadań i uprawnień organów ochrony danych, oraz o wydanie opinii w tej sprawie.

(3) Opinia Rady zostaje przyjęta zgodnie z art. 64 ust. 3 RODO w związku z art. 10 ust. 2 regulaminu wewnętrznego w terminie ośmiu tygodni od pierwszego dnia roboczego po tym, jak jej przewodniczący oraz właściwy organ nadzorczy podejmą decyzję, że dokumentacja jest kompletna. Na podstawie decyzji przewodniczącego termin ten może zostać przedłużony o kolejnych sześć tygodni, biorąc pod uwagę złożoność przedmiotu sprawy,

**PRZYJMUJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:**

## 1 STRESZCZENIE FAKTÓW

1. W dniu 3 grudnia 2018 r. belgijski organ ochrony danych wystąpił do Europejskiej Rady Ochrony Danych z wnioskiem o przeanalizowanie wzajemnej zależności między dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej<sup>1</sup> a RODO i o wydanie opinii w tej sprawie, przedstawiając następujące pytania:
  - a. Czy w odniesieniu do **właściwości, zadań i uprawnień** organów ochrony danych<sup>2</sup>
    - i. organy ochrony danych są w stanie korzystać ze swoich kompetencji i uprawnień oraz wykonywać swoje zadania w zakresie przetwarzania, które – przynajmniej w odniesieniu do pewnych operacji przetwarzania – jest objęte zakresem przedmiotowym zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej; a jeśli tak, to czy
    - ii. organy ochrony danych mogą lub powinny uwzględniać przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej lub krajowe przepisy wdrażające tę dyrektywę podczas wypełniania swoich obowiązków w zakresie właściwości, zadań i uprawnień przyznanych na mocy RODO (np. podczas oceny zgodności przetwarzania z prawem), a jeśli tak, to w jakim stopniu;
  - b. czy **mechanizmy współpracy i spójności** można lub należy stosować w odniesieniu do przetwarzania, które – przynajmniej w przypadku pewnych operacji przetwarzania – wchodzi w zakres przedmiotowy zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej; oraz
  - c. w jakim zakresie przetwarzanie **może podlegać zarówno przepisom** dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, jak i RODO, oraz czy ma to wpływ na odpowiedzi na pytania 1 i 2.
2. Rada uważa, że pytania te dotyczą sprawy związanej z ogólnym zastosowaniem RODO, ponieważ istnieje wyraźna potrzeba, by organy ochrony danych stosowały spójną interpretację dotyczącą granic ich właściwości, zadań i uprawnień. W szczególności wyjaśnienie jest konieczne, aby zapewnić między innymi spójną praktykę dotyczącą wzajemnej pomocy zgodnie z art. 61 RODO i wspólnych operacji zgodnie z art. 62 RODO.
3. Niniejsza opinia nie dotyczy żadnego takiego podziału właściwości, zadań i uprawnień organów ochrony danych na podstawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie prywatności i łączności elektronicznej.

---

<sup>1</sup> Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) zmieniona dyrektywą 2006/24/WE i dyrektywą 2009/136/WE.

<sup>2</sup> Określone w art. 55–58 RODO. Wyrażenia „organy ochrony danych” (w przeciwieństwie do wyrażenia „organy nadzorcze”) używa się w niniejszej opinii w celu wyraźnego rozróżnienia „organów nadzorczych” przewidzianych w RODO od innych rodzajów organów nadzorczych, takich jak krajowe organy regulacyjne, o których mowa w dyrektywie 2002/58/WE.

## 2 KONTEKST PRAWNY

### 2.1 Odpowiednie przepisy RODO

4. Zgodnie z art. 2 ust. 1 RODO ma zastosowanie „do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych”.

Art. 2 ust. 2 RODO stanowi, że RODO nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych:

- „a) w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii;
- b) przez państwa członkowskie w ramach wykonywania działań wchodzących w zakres tytułu V rozdział 2 TUE;
- c) przez osobę fizyczną w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze;
- d) przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych lub wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom”.

5. Art. 5 zatytułowany „Zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych” zawiera zasady obowiązujące w odniesieniu do wszelkiego przetwarzania danych osobowych, m.in. wymóg, by przetwarzanie danych osobowych było zgodne z prawem i rzetelne<sup>3</sup>. W art. 6 opisano przypadki, w których przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem, a jednym z nich jest wyrażenie zgody przez osobę, której dane dotyczą. W art. 7 wyjaśniono dokładniej warunki ważnej zgody w rozumieniu RODO<sup>4</sup>.

6. W art. 51 ust. 1 określono kompetencje prawne organów ochrony danych, które polegają na monitorowaniu stosowania RODO w celu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem oraz ułatwiania swobodnego przepływu danych osobowych w Unii. W art. 55, 57 i 58 określono właściwości, zadania i uprawnienia każdego organu ochrony danych. W rozdziale VII RODO zatytułowanym „Współpraca i spójność” określono poszczególne sposoby współpracy między organami ochrony danych mającej na celu zapewnienie spójnego stosowania RODO.

7. Art. 94 zatytułowany „Uchylenie dyrektywy 95/46/WE” stanowi, że:

- „1. Dyrektywa 95/46/WE zostaje uchylona ze skutkiem od dnia 25 maja 2018 r.
- 2. Odesłania do uchylonej dyrektywy należy traktować jako odesłania do niniejszego rozporządzenia. Odesłania do Grupy Roboczej ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych, ustanowionej w art. 29 dyrektywy 95/46/WE, należy

---

<sup>3</sup> Zob. również motyw 39 RODO („Wszelkie przetwarzanie danych osobowych powinno być zgodne z prawem i rzetelne. [...]”).

<sup>4</sup> Zob. wytyczne Grupy Roboczej Art. 29 dotyczące zgody na mocy rozporządzenia 2016/679, WP259 rev.01, zatwierdzone przez Europejską Radę Ochrony Danych w dniu 25 maja 2018 r.

traktować jako odesłania do Europejskiej Rady Ochrony Danych, ustanowionej niniejszym rozporządzeniem”.

8. Art. 95 zatytułowany „Stosunek do dyrektywy 2002/58/WE” stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie nie nakłada dodatkowych obowiązków na osoby fizyczne ani prawne co do przetwarzania w związku ze świadczeniem ogólnodostępnych usług łączności elektronicznej w publicznych sieciach łączności w Unii w sprawach, w których podmioty te podlegają szczegółowym obowiązkom mającym ten sam cel określonym w dyrektywie 2002/58/WE”.

9. W motywie 173 RODO stwierdzono:

„(173) Niniejsze rozporządzenie powinno mieć zastosowanie do wszystkich tych kwestii dotyczących ochrony podstawowych praw i wolności w związku z przetwarzaniem danych osobowych, które nie podlegają szczególnym obowiązkom mającym ten sam cel określonym w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/58/WE, w tym obowiązkiem nałożonym na administratora oraz prawom osób fizycznych. Aby doprecyzować związek między niniejszym rozporządzeniem a dyrektywą 2002/58/WE, dyrektywę tę należy odpowiednio zmienić. Gdy niniejsze rozporządzenie zostanie przyjęte, dyrektywa 2002/58/WE powinna zostać poddana przeglądowi, w szczególności w celu zapewnienia jej spójności z niniejszym rozporządzeniem”.

## 2.2 Odpowiednie przepisy dyrektywy ramowej

10. W art. 2 lit. g) dyrektywy ramowej<sup>5</sup> „krajowy organ regulacyjny” zdefiniowano jako

„organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych”.

11. Art. 2 lit. l) dyrektywy ramowej stanowi:

„»dyrektywy szczegółowe« oznaczają dyrektywę 2002/20/WE (dyrektywa o zezwoleniach), dyrektywę 2002/19/WE (dyrektywa o dostępie), dyrektywę 2002/22/WE (dyrektywa o usłudze powszechnej) i dyrektywę 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej)”.

12. Art. 3 ust. 1 dyrektywy ramowej stanowi:

„Państwa członkowskie zapewnią, by zadania przydzielone krajowym organom regulacyjnym na mocy postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez uprawnione organy”.

## 2.3 Odpowiednie przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej

13. Art. 1 ust. 2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi:

---

<sup>5</sup> Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa).

„Przepisy niniejszej dyrektywy dookreślają i uzupełniają [rozporządzenie (UE) 2016/679] zgodnie z celami przedstawionymi w ust. 1. Ponadto zapewniają ochronę uzasadnionych interesów abonentów będących osobami prawnymi”<sup>6</sup>.

14. Art. 2 lit. f) dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi:

„»zgoda« użytkownika lub abonenta odpowiada zgodzie podmiotu danych określonej w [rozporządzeniu (UE) 2016/679]”.

15. Art. 15 ust. 2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi:

„Przepisy [rozdziału VIII dotyczącego środków ochrony prawnej, odpowiedzialności i sankcji] [rozporządzenia (UE) 2016/679] stosuje się w odniesieniu do przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą i w odniesieniu do indywidualnych uprawnień wynikających z niniejszej dyrektywy”.

16. Art. 15 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi:

„[Europejska Rada Ochrony Danych] podejmuje również zadania ustanowione w [art. 70 rozporządzenia (UE) 2016/679] w odniesieniu do spraw objętych niniejszą dyrektywą, mianowicie ochrony podstawowych praw i wolności oraz uzasadnionego interesu w sektorze łączności elektronicznej”.

17. Art. 15a zatytułowany „Wdrażanie i egzekwowanie” stanowi:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące kar, w tym w stosownych przypadkach sankcji karnych, mających zastosowanie w przypadku naruszeń krajowych przepisów przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą, i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby zasady te zostały wdrożone. [...]

2. Bez uszczerbku dla wszelkich ewentualnie dostępnych środków prawnych, państwa członkowskie zapewniają, aby właściwy organ krajowy oraz, w stosownych przypadkach, inne podmioty krajowe dysponowały uprawnieniami do nakazania zaprzestania naruszeń, o których mowa w ust. 1.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy krajowe oraz, w stosownych przypadkach, inne podmioty krajowe dysponowały uprawnieniami i środkami niezbędnymi do prowadzenia dochodzeń, w tym uprawnieniami do uzyskiwania wszelkich istotnych informacji, których mogą potrzebować, aby monitorować i egzekwować przestrzeganie przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą.

4. Właściwe krajowe organy regulacyjne mogą przyjmować środki w celu zapewnienia efektywnej współpracy transgranicznej w zakresie egzekwowania przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą oraz tworzenia zharmonizowanych warunków świadczenia usług obejmujących transgraniczny przepływ danych.

Krajowe organy regulacyjne przekazują Komisji – w odpowiednim czasie przed przyjęciem takich środków – podsumowanie podstawy do działania, przewidywane środki

---

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 94 ust. 2 RODO wszystkie odesłania do dyrektywy 95/46 w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej zostały zastąpione odesłaniami do „[rozporządzenia (UE) 2016/679]” a odesłania do „Grupy Roboczej ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych powołanej zgodnie z art. 29 dyrektywy 95/46/WE” zostały zastąpione odesłaniami do „[Europejskiej Rady Ochrony Danych]”.

i proponowany przebieg działań. Po zbadaniu takich informacji oraz konsultacjach z ENISA i [Europejską Radą Ochrony Danych] Komisja może zgłaszać do nich uwagi lub wydawać zalecenia, w szczególności w celu zapewnienia, aby przewidywane środki nie wpływały niekorzystnie na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Przy podejmowaniu decyzji dotyczącej omawianych środków krajowe organy regulacyjne uwzględniają w jak największym stopniu uwagi lub zalecenia Komisji”.

18. W motywie 10 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stwierdzono, że

„W sektorze łączności elektronicznej [rozporządzenie (UE) 2016/679] stosuje się w szczególności do wszystkich spraw dotyczących ochrony podstawowych praw i wolności, które nie są szczegółowo objęte przepisami niniejszej dyrektywy, włączając zobowiązania nałożone na kontrolera oraz prawa jednostek.[Rozporządzenie (UE) 2016/679] ma zastosowanie do niepublicznych usług łączności”.

### 3 ZAKRES NINIEJSZEJ OPINII

19. RODO ma na celu ochronę podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do ochrony danych osobowych, oraz zapewnienie swobodnego przepływu danych osobowych w Unii.<sup>7</sup>W tym celu w RODO ustanowiono wspólne zasady w zakresie przetwarzania danych, aby zapewnić spójną i skuteczną ochronę danych osobowych w całej Unii i zapobiegać rozbieżnościom hamującym swobodny przepływ danych osobowych na rynku wewnętrznym. Zasady te służą zapewnieniu równowagi między (potencjalnymi) korzyściami wynikającymi z przetwarzania danych a (potencjalnymi) niedogodnościami.

20. Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej ma na celu harmonizację przepisów krajowych wymaganych do zapewnienia równoważnego poziomu ochrony podstawowych praw i wolności, w szczególności prawa do prywatności i poufności, w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej oraz do zapewnienia swobodnego przepływu we Wspólnocie tego typu danych oraz urządzeń i usług łączności elektronicznej<sup>8</sup>. Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej ma zatem na celu zapewnienie poszanowania praw określonych w art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”). W tym zakresie dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej ma na celu „dookreślenie i uzupełnienie” przepisów RODO w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej<sup>9</sup>.

21. Pytania skierowane do Rady dotyczą wyłącznie przetwarzania, które jest objęte zakresem przedmiotowym zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Aby dokładniej wyjaśnić zakres niniejszej opinii, w poniższych sekcjach wyjaśniono:

- przypadki, w których nie istnieje wzajemna zależność między RODO a dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej, ponieważ dana kwestia nie wchodzi w zakres stosowania RODO;

---

<sup>7</sup> Art. 1 RODO.

<sup>8</sup> Art. 1 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

<sup>9</sup> Art. 1 ust. 1–2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej interpretowany w świetle art. 94 ust. 2 RODO.



- przypadki, w których nie istnieje wzajemna zależność między RODO a dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej, ponieważ dana kwestia nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej; oraz
- przypadki, w których istnieje wzajemna zależność między RODO a dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej, ponieważ przetwarzanie wchodzi w zakres przedmiotowy zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

### 3.1 Kwestie nieobjęte zakresem stosowania RODO

22. Zasadniczo zakres przedmiotowy RODO obejmuje wszelkie formy przetwarzania danych osobowych bez względu na zastosowane technologie<sup>10</sup>. RODO nie ma zastosowania, gdy:
- nie dochodzi do przetwarzania danych osobowych (np. numer telefonu automatycznego biura obsługi klienta należący do osoby prawnej lub adres IP cyfrowej fotokopiarki w sieci korporacyjnej nie stanowią danych osobowych);
  - dane działania nie są objęte zakresem przedmiotowym RODO w świetle art. 2 ust. 2 i 3 RODO; lub
  - dane działania nie są objęte terytorialnym zakresem stosowania RODO<sup>11</sup>.

### 3.2 Kwestie nieobjęte zakresem stosowania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej

23. Szczególny charakter dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej polega na tym, że dwa jej przepisy mają szerszy zakres stosowania niż pozostałe przepisy, których zakres stosowania jest ograniczony do świadczenia publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej w publicznych sieciach łączności. W związku z tym, jak podkreślono w poniższych sekcjach, aby określić, czy dane działanie jest objęte zakresem przedmiotowym dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, czy też nie, należy odpowiedzieć na dwa pytania.

#### 3.2.1 Ogólny zakres przedmiotowy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej

24. Zgodnie z art. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej ma ona zastosowanie „do przetwarzania danych osobowych w związku z dostarczaniem publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej w publicznych sieciach łączności we Wspólnocie, włącznie z publicznymi sieciami łączności służącymi do zbierania danych i obsługi urządzeń identyfikacyjnych”.
25. W związku z tym dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej dotyczy przede wszystkim publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej i sieci łączności elektronicznej<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Zob. również motyw 46 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

<sup>11</sup> Art. 3 RODO. Zob. wytyczne Europejskiej Rady Ochrony Danych 3/2018 dotyczące terytorialnego zakresu stosowania RODO (art. 3), 16 listopada 2018 r.

<sup>12</sup> Dokument roboczy służb Komisji, przeprowadzona *ex post* ocena REFIT dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej 2002/58/WE, SWD(2017) 005 report, s. 20; sprawozdanie dla Komisji „Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej: ocena transpozycji, skuteczności i kompatybilności z proponowanym rozporządzeniem o ochronie danych”, SMART 2013/0071, s. 24 i nast.

W Europejskim kodeksie łączności elektronicznej<sup>13</sup> przewidziano, że objęte są również usługi, które są funkcjonalnie równoważne usługom łączności elektronicznej.

26. Do celów ogólnego zakresu przedmiotowego dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej ma zastosowanie, gdy spełnione są wszystkie poniższe warunki:
- istnieje usługa łączności elektronicznej<sup>14</sup>;
  - usługa ta jest świadczona za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej<sup>15</sup>;
  - usługa i sieć są publicznie dostępne<sup>16</sup>;
  - usługa i sieć są dostępne w UE.
27. Działania, które nie spełniają wszystkich powyższych kryteriów, nie są zasadniczo objęte zakresem stosowania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

Przykłady:

Sieć korporacyjna, która jest dostępna wyłącznie dla pracowników do celów służbowych, nie stanowi „publicznie dostępnej” usługi łączności elektronicznej. Przekazanie danych o lokalizacji za pośrednictwem takiej sieci nie wchodzi zatem w zakres przedmiotowy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej<sup>17</sup>.

Usługa synchronizacji zegara przesyła sygnał za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej do wszystkich zegarów, w których stosuje się jej protokół synchronizacji (nieokreślona liczba odbiorców). W tym kontekście nie jest to usługa łączności, lecz usługa nadawcza, która również nie wchodzi w zakres przedmiotowy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

<sup>13</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej.

<sup>14</sup> W art. 2 lit. d) dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej określono, że „komunikat” oznacza „każdą informację wymienianą lub przekazaną między określoną liczbą stron za pośrednictwem usług publicznie dostępnej łączności elektronicznej” i wykluczono usługi nadawcze, które mogą w teorii dotrzeć do nieograniczonej liczby odbiorców. Wyrażenie „usługa łączności elektronicznej” jest obecnie zdefiniowane w art. 2 lit. d) dyrektywy ramowej, chociaż ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2020 r. będzie zdefiniowane w art. 2 ust. 4 Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej.

<sup>15</sup> „Sieć łączności elektronicznej” jest obecnie zdefiniowana w art. 2 lit. a) dyrektywy ramowej, chociaż ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2020 r. będzie zdefiniowana w art. 2 ust. 1 Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej.

<sup>16</sup> Usługą publicznie dostępną jest usługa dostępna dla wszystkich członków społeczeństwa na takich samych zasadach, a nie jedynie usługa, którą świadczą instytucje publiczne. Porównaj: Europejski Inspektor Ochrony Danych, opinia 5/2016 – wstępna opinia EIOD w sprawie przeglądu dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej (2002/58/WE), s. 12 i komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący statusu i wdrożenia dyrektywy 90/388/EWG w sprawie konkurencji na rynkach usług telekomunikacyjnych, COM(95) 113 final, 4.4.1995, s. 14.

<sup>17</sup> Dokument roboczy służb Komisji, przeprowadzona *ex post* ocena REFIT dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej 2002/58/WE, SWD(2017) 005 report, s. 21, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0005&from=EN>; sprawozdanie dla Komisji „Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej: ocena transpozycji, skuteczności i kompatybilności z proponowanym rozporządzeniem o ochronie danych”, SMART 2013/0071, s. 14, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eprivacy-directive-assessment-transposition-effectiveness-and-compatibility-proposed-data>.

### 3.2.2 Rozszerzony zakres przedmiotowy art. 5 ust. 3 i art. 13 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej

28. Nadrzędnym celem dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej jest zapewnienie ochrony podstawowych praw i wolności obywateli podczas korzystania przez nich z sieci łączności elektronicznej<sup>18</sup>. W świetle tego celu art. 5 ust. 3 i art. 13 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej mają zastosowanie do dostawców usług łączności elektronicznej oraz operatorów stron internetowych (np. w odniesieniu do plików cookie) lub innych przedsiębiorstw (np. w odniesieniu do marketingu bezpośredniego)<sup>19</sup>.

#### Przykłady:

Usługi wyszukiwarek, które przechowują pliki cookie na urządzeniu użytkownika lub mają dostęp do takich plików, wchodzą w rozszerzony zakres przedmiotowy art. 5 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej<sup>20</sup>.

Niezamówiona poczta elektroniczna przesłana przez operatora strony internetowej do celów marketingu bezpośredniego również wchodzi w rozszerzony zakres przedmiotowy art. 13 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej<sup>21</sup>.

### 3.3 Kwestie objęte zakresem przedmiotowym zarówno dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, jak i RODO

29. Istnieje wiele przykładów czynności przetwarzania, które są objęte zakresem przedmiotowym zarówno dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, jak i RODO. Jasny przykład stanowi wykorzystanie plików cookie. W swojej opinii w sprawie internetowej reklamy behawioralnej Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych (Grupa Robocza Art. 29) stwierdziła, że

„jeśli w wyniku umieszczenia pliku cookie lub podobnego narzędzia i pobrania informacji za jego pomocą zgromadzone informacje można uznać za dane osobowe, wówczas oprócz art. 5 ust. 3 zastosowanie ma także dyrektywa 95/46/WE”<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 1 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi: „Niniejsza dyrektywa przewiduje harmonizację przepisów krajowych wymaganych do zapewnienia równoważnego poziomu ochrony podstawowych praw i wolności, w szczególności prawa do prywatności i poufności, w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej oraz w celu zapewnienia swobodnego przepływu we Wspólnocie tego typu danych oraz urządzeń i usług łączności elektronicznej”.

<sup>19</sup> Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych, opinia 2/2010 w sprawie internetowej reklamy behawioralnej, 22 czerwca 2010 r., WP 171, sekcja 3.2.1, s. 9. Opinia 1/2008 dotycząca zagadnień ochrony danych związanych z wyszukiwarkami (WP148), sekcja 4.1.3, s. 12.; sprawozdanie dla Komisji „Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej: ocena transpozycji, skuteczności i kompatybilności z proponowanym rozporządzeniem o ochronie danych”, SMART 2013/0071, s. 9.

<sup>20</sup> Opinia 1/2008 dotycząca zagadnień ochrony danych związanych z wyszukiwarkami (WP148), sekcja 4.1.3, s. 12.

<sup>21</sup> Opinia 1/2008 dotycząca zagadnień ochrony danych związanych z wyszukiwarkami (WP148), sekcja 4.1.3, s. 12.

<sup>22</sup> Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych, opinia 2/2010 w sprawie internetowej reklamy behawioralnej, 22 czerwca 2010 r., WP 171, s. 9. Zob. również opinia 1/2008 dotycząca zagadnień ochrony danych związanych z wyszukiwarkami (WP148), sekcja 4.1.3, s. 12–139.

30. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) potwierdza, że przetwarzanie może wchodzić jednocześnie w zakres przedmiotowy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej oraz RODO. W sprawie *Wirtschaftsakademie*<sup>23</sup> TSUE zastosował dyrektywę 95/46/WE pomimo tego, że w danym przypadku przetwarzanie obejmowało również operacje wchodzące w zakres przedmiotowy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. W toczącej się sprawie *Fashion ID* rzecznik generalny wyraził stanowisko, że oba zbiory zasad mogą mieć zastosowanie w sprawie dotyczącej wtyczek portali społecznościowych i plików cookie<sup>24</sup>.
31. Chociaż dyrektywa 95/46/WE została zastąpiona RODO w dniu 25 maja 2018 r., analizy przeprowadzone przez TSUE i Grupę Roboczą Art. 29, zgodnie z którymi oba akty prawne mogą mieć zastosowanie jednocześnie, są nadal adekwatne. W motywie 30 RODO przedstawiono definicję „identyfikatorów internetowych” w sposób stanowiący potwierdzenie interpretacji, zgodnie z którą przetwarzanie danych osobowych może być objęte zakresem przedmiotowym zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej:
- „Osobom fizycznym mogą zostać przypisane identyfikatory internetowe – takie jak adresy IP, identyfikatory plików cookie – generowane przez ich urządzenia, aplikacje, narzędzia i protokoły, czy też inne identyfikatory, generowane na przykład przez etykiety RFID. Może to skutkować zostawianiem śladów, które w szczególności w połączeniu z unikatowymi identyfikatorami i innymi informacjami uzyskiwanymi przez serwery mogą być wykorzystywane do tworzenia profili i do identyfikowania tych osób”.
32. W szczególności warto zauważyć, że w motywie 30, w którym stwierdzono, że adresy IP i identyfikatory plików cookie można łączyć z innymi „unikatowymi identyfikatorami” i innymi informacjami uzyskiwanymi przez serwery w celu tworzenia profili osób fizycznych, wymieniono „adresy IP” i „identyfikatory plików cookie”.
33. Innymi słowy samo RODO zawiera wyraźne odniesienie – przy określaniu zakresu przedmiotowego tego rozporządzenia (pojęcie danych osobowych) – do czynności przetwarzania, które są objęte, przynajmniej częściowo, zakresem przedmiotowym dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.
34. Innym przykładem czynności wchodzącej w zakres przedmiotowy zarówno dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, jak i RODO, jest relacja z klientem, czyli relacja między dostawcą usług łączności elektronicznej a osobą fizyczną będącą użytkownikiem tych usług, które obejmują przetwarzanie danych osobowych dotyczących klienta z jednej strony i podlegają przepisom szczegółowym dotyczącym na przykład spisów abonentów, szczegółowych wykazów połączeń czy identyfikacji rozmów przychodzących. Dane o ruchu i dane o lokalizacji generowane przez usługi łączności elektronicznej mogą się również wiązać z przetwarzaniem danych osobowych, o ile dotyczą osób fizycznych.
35. Wreszcie w art. 95 RODO i w motywie 173 RODO potwierdzono stosunek *lex generalis – lex specialis* między RODO a dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej, ponieważ w art. 95 stwierdzono,

---

<sup>23</sup> TSUE, C-210/16, 5 czerwca 2018, C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388. Zob. w szczególności pkt 33–34.

<sup>24</sup> Opinia rzecznika generalnego Bobeka w sprawie *Fashion ID* z 19 grudnia 2018 r., C-40/17, ECLI:EU:C:2018:1039. Zob. w szczególności pkt 111–115.

że RODO nie nakłada dodatkowych obowiązków na osoby fizyczne ani prawne co do przetwarzania w związku ze świadczeniem ogólnodostępnych usług łączności elektronicznej w publicznych sieciach łączności w Unii w sprawach, w których podmioty te podlegają szczegółowym obowiązkom mającym ten sam cel określonym w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej.

\*\*\*

36. Niniejsza opinia ma wyjaśnić właściwości, zadania i uprawnienia organów ochrony danych w odniesieniu do przypadków, które są objęte zakresem przedmiotowym zarówno dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, jak i RODO, jak przedstawiono zwięźle w poprzednich sekcjach. W poniższych sekcjach opisano pewne przypadki wzajemnej zależności między przepisami dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej a RODO oraz związek pomiędzy tymi zbiorami przepisów.

## 4 WZAJEMNA ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY DYREKTYWĄ O PRYWATNOŚCI I ŁĄCZNOŚCI ELEKTRONICZNEJ A RODO

37. Chociaż zakresy przedmiotowe dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej i RODO pokrywają się w pewnym stopniu, niekoniecznie prowadzi to do niezgodności między przewidzianymi w nich przepisami. Staje się to oczywiste podczas porównywania poszczególnych przepisów, a ponadto w art. 1 ust. 2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej wyraźnie przewidziano, że „[p]rzepisy niniejszej dyrektywy dookreślają i uzupełniają dyrektywę 95/46/WE (...)”<sup>25</sup>. Aby właściwie zrozumieć wzajemną zależność między dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej a RODO, należy najpierw wyjaśnić znaczenie art. 1 ust. 2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Następnie należy wyjaśnić znaczenie i zastosowanie art. 95 RODO.

### 4.1 „Dookreślenie”

38. Szereg przepisów dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej „dookreśla” przepisy RODO w zakresie przetwarzania danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej. Zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* przepisy szczególne mają pierwszeństwo przed przepisami ogólnymi w sytuacjach, które są przez nie regulowane w sposób szczegółowy<sup>26</sup>. W sytuacjach, w których dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej „dookreśla” (tzn. uszczegóławia) przepisy RODO, przepisy (szczegółowe) dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, jako *lex specialis*, mają pierwszeństwo przed (bardziej ogólnymi) przepisami RODO<sup>27</sup>. Wszelkie przetwarzanie danych osobowych, które nie podlega wyraźnie przepisom dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej (lub w odniesieniu do którego dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej nie zawiera „przepisu szczegółowego”), podlega jednak nadal przepisom RODO.

---

<sup>25</sup> W art. 94. ust. 2 RODO przewidziano, że odesłania do uchylonej dyrektywy 95/46 należy traktować jako odesłania do RODO.

<sup>26</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 kwietnia 2016 r. w sprawach połączonych T-60/06 RENV II i T-62/06 RENV II, ECLI:EU:T:2016:233, pkt 81.

<sup>27</sup> Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych, opinia 2/2010 w sprawie internetowej reklamy behawioralnej, 22 czerwca 2010 r., WP 171, s. 10.

39. Jeden z przykładów „dookreślenia” przepisów RODO przez dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej można znaleźć w art. 6 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, który dotyczy przetwarzania tak zwanych „danych o ruchu”. Zwykle przetwarzanie danych osobowych można uzasadnić każdą z podstaw prawnych, o których mowa w art. 6 RODO. Dostawca usług łączności elektronicznej nie może jednak stosować pełnego zakresu możliwych podstaw prawnych określonych w art. 6 RODO do przetwarzania danych o ruchu, ponieważ w art. 6 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej wyraźnie ograniczono warunki, w jakich można przetwarzać dane o ruchu, w tym dane osobowe. W tym przypadku bardziej szczegółowe przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej mają pierwszeństwo nad bardziej ogólnymi przepisami RODO. W art. 6 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej nie ograniczono jednak stosowania innych przepisów RODO, m.in. dotyczących praw osoby, której dane dotyczą. Nie zniesiono w nim również wymogu, zgodnie z którym przetwarzanie danych osobowych musi być zgodne z prawem i rzetelne (art. 5 ust. 1 lit. a) RODO).
40. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do art. 5 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, o ile informacje przechowywane na urządzeniu użytkownika końcowego są danymi osobowymi. Art. 5 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi, że co do zasady, aby przechowywać informacje lub uzyskać dostęp do informacji już przechowywanych na urządzeniu końcowym abonenta lub użytkownika, konieczna jest uprzednia zgoda<sup>28</sup>. W zakresie, w jakim informacje przechowywane na urządzeniu użytkownika końcowego są danymi osobowymi, art. 5 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej ma pierwszeństwo przed art. 6 RODO w odniesieniu do czynności przechowywania lub uzyskiwania dostępu do tych informacji. Podobnie wygląda to w przypadku wzajemnej zależności między art. 6 RODO a art. 9 i 13 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Jeżeli w artykułach tych zawarto wymóg dotyczący wyrażenia zgody na konkretną czynność, którą w nich opisano, administrator nie może opierać się na pełnym zakresie możliwych podstaw prawnych określonych w art. 6 RODO.
41. Z zasady *lex specialis* wynika, że wyjątek od ogólnego przepisu powinien istnieć wyłącznie wówczas, gdy prawo regulujące określoną kwestię zawiera przepis szczegółowy. Należy ostrożnie przeanalizować okoliczności sprawy, aby określić zakres wyjątku, zwłaszcza w przypadkach, gdy dane podlegają wielu różnym rodzajom przetwarzania – jednocześnie albo kolejno.

---

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 3 na urządzeniu końcowym abonenta lub użytkownika można również przechowywać informacje lub uzyskiwać dostęp do informacji, o ile chodzi o techniczne przechowywanie danych lub dostęp do nich jedynie w celu wykonania transmisji komunikatu za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej, lub gdy jest to ściśle niezbędne w celu świadczenia usługi przez dostawcę usługi społeczeństwa informacyjnego, wyraźnie zażądanej przez abonenta lub użytkownika.

Przykład:

Pośrednik w obrocie danymi dokonuje profilowania na podstawie zgromadzonych dzięki korzystaniu z plików cookie informacji dotyczących zachowania osób fizycznych podczas przeglądania stron internetowych, które to informacje mogą jednak obejmować również dane osobowe pozyskane z innych źródeł (np. „partnerzy handlowi”). W takim przypadku przedmiotowa część przetwarzania, a mianowicie umieszczanie lub odczytywanie plików cookie, musi być zgodna z krajowym przepisem transponującym art. 5 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Aby późniejsze przetwarzanie danych osobowych, m.in. danych osobowych zdobytych dzięki plikom cookie, było zgodne z prawem, również musi mieć podstawę prawną przewidzianą w art. 6 RODO<sup>29</sup>.

## 4.2 „Uzupełnienie”

42. Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej zawiera również przepisy, które „uzupełniają” przepisy RODO w zakresie przetwarzania danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej. Szereg przepisów dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej ma na przykład na celu ochronę „abonentów” i „użytkowników” publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej. Abonentami publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej mogą być osoby fizyczne lub prawne. Uzupełniając RODO, dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej chroni nie tylko prawa podstawowe osób fizycznych, a w szczególności ich prawo do prywatności, ale również uzasadnione interesy osób prawnych<sup>30</sup>.

## 4.3 Znaczenie art. 95 RODO.

43. Art. 95 RODO stanowi, że RODO „nie nakłada dodatkowych obowiązków na osoby fizyczne ani prawne co do przetwarzania w związku ze świadczeniem ogólnodostępnych usług łączności elektronicznej w publicznych sieciach łączności w Unii w sprawach, w których podmioty te podlegają szczegółowym obowiązkom mającym ten sam cel określonym w dyrektywie 2002/58/WE” (podkreślenia dodane).
44. Art. 95 RODO ma zatem zapobiegać nakładaniu niepotrzebnych obciążeń administracyjnych na administratorów, którzy w przeciwnym przypadku podlegaliby podobnym, ale nie identycznym obciążeniom administracyjnym. Przykład, który ilustruje zastosowanie tego artykułu, odnosi się do obowiązku zgłaszania naruszeń ochrony danych osobowych nałożonego zarówno przez dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej<sup>31</sup>, jak i RODO<sup>32</sup>. Obie instytucje przewidują obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, a także obowiązek zgłaszania naruszeń ochrony danych osobowych odpowiednio do właściwego organu krajowego i organu ochrony danych. Obowiązki te mają zastosowanie równoległe na podstawie dwóch różnych aktów prawnych, zgodnie z ich odpowiednimi zakresami stosowania. Oczywiście obowiązek zgłaszania na podstawie obu aktów – raz zgodnie z RODO, a raz zgodnie z krajowym prawodawstwem dotyczącym prywatności i łączności elektronicznej – stanowiłby dodatkowe obciążenie bez natychmiastowych widocznych korzyści dla ochrony danych.

---

<sup>29</sup> Chociaż organy ochrony danych nie mogą egzekwować stosowania art. 5 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej (chyba że prawo krajowe przyznaje im takie kompetencje), powinny brać pod uwagę, że cały proces przetwarzania obejmuje szczególne czynności, w odniesieniu do których prawodawca UE starał się zapewnić dodatkową ochronę, aby zapobiec osłabieniu tej ochrony.

<sup>30</sup> Motyw 12 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

<sup>31</sup> Art. 4 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

<sup>32</sup> Art. 32–34 RODO.

Zgodnie z art. 95 RODO dostawcy usług łączności elektronicznej, którzy zgłosili naruszenie ochrony danych osobowych zgodnie z obowiązującym krajowym prawodawstwem dotyczącym prywatności i łączności elektronicznej, nie muszą osobno powiadamiać organów ochrony danych o tym samym naruszeniu zgodnie z art. 33 RODO.

#### 4.4 Współistnienie

45. W przypadku gdy istnieją przepisy szczegółowe regulujące określoną operację przetwarzania lub zestaw operacji, należy zastosować przepisy szczegółowe (*lex specialis*); we wszystkich innych przypadkach (tj. w przypadku gdy nie istnieją szczegółowe przepisy regulujące określoną operację przetwarzania lub zestaw operacji) zastosowanie mają przepisy ogólne (*lex generalis*).
46. W motywie 173 potwierdzono, że w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, do których nie mają zastosowania szczególne obowiązki wynikające z dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, RODO ma nadal zastosowanie:

„do wszystkich tych kwestii dotyczących ochrony podstawowych praw i wolności w związku z przetwarzaniem danych osobowych, które nie podlegają szczególnym obowiązkom mającym ten sam cel określonym w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/58/WE, w tym obowiązkom nałożonym na administratora oraz prawom osób fizycznych”<sup>33</sup>.

47. W motywie 173 RODO ponownie stwierdza się to, co zostało już określone w motywie 10 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, który stanowi, że: „[w] sektorze łączności elektronicznej [rozporządzenie (UE) 2016/679] stosuje się w szczególności do wszystkich spraw dotyczących ochrony podstawowych praw i wolności, które nie są szczegółowo objęte przepisami niniejszej dyrektywy, włączając zobowiązania nałożone na kontrolera oraz prawa jednostek.”
48. Dostawca publicznej sieci łączności lub publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej musi na przykład przestrzegać krajowych przepisów transponujących art. 6 ust. 2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, który dotyczy danych o ruchu podczas przetwarzania danych niezbędnych do celów naliczania opłat abonenta i opłat rozliczeń międzyoperatorskich. Ze względu na brak szczegółowych przepisów w zakresie prywatności i łączności elektronicznej, dotyczących np. prawa dostępu, zastosowanie mają przepisy RODO. Podobnie w motywie 32 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej potwierdzono, że w przypadku gdy dostawca usług łączności elektronicznej lub usług tworzących wartość dodaną zleca przetwarzanie danych osobowych niezbędnych do dostarczenia tych usług innemu podmiotowi, to podwykonawstwo i kolejne przetwarzanie danych powinno być w pełni zgodne z wymogami dotyczącymi administratorów i podmiotów przetwarzających dane osobowe określonych w RODO.

\*\*\*

---

<sup>33</sup> W motywie 173 stwierdza się dalej, że „[a]by doprecyzować związek między niniejszym rozporządzeniem a dyrektywą 2002/58/WE, dyrektywę tę należy odpowiednio zmienić. Gdy niniejsze rozporządzenie zostanie przyjęte, dyrektywa 2002/58/WE powinna zostać poddana przeglądowi, w szczególności w celu zapewnienia jej spójności z niniejszym rozporządzeniem”. Przegląd ten jest nadal w toku.



49. W poprzednich sekcjach opisano, w jaki sposób przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej oraz RODO wpływają na siebie w przypadku przetwarzania, które jest objęte zakresem przedmiotowym obu tych instrumentów. W poniższych sekcjach odniesiono się do skierowanych do Europejskiej Rady Ochrony Danych pytań dotyczących właściwości, zadań i uprawnień organów ochrony danych w odniesieniu do przypadków, które przynajmniej częściowo wchodzą w zakres dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

## 5 WŁAŚCIWOŚĆ, ZADANIA I UPRAWNIENIA ORGANÓW OCHRONY DANYCH

50. Belgijski organ nadzorczy skierował do Europejskiej Rady Ochrony Danych dwa pytania dotyczące właściwości, zadań i uprawnień organów ochrony danych, zgodnie z art. 55–58 RODO, które można sparafrazować w następujący sposób:
- Czy sam fakt, że przetwarzanie danych osobowych wchodzi w zakres przedmiotowy zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, ogranicza właściwości, zadania i uprawnienia organów ochrony danych określone w RODO? Innymi słowy, czy istnieje podzbiór operacji przetwarzania, którego organy te nie powinny uwzględniać, a jeżeli tak, to w jakim zakresie?
  - Czy wykonując swoje obowiązki w zakresie właściwości, zadań i uprawnień wynikających z RODO, organy ochrony danych powinny uwzględnić przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej (np. podczas oceny zgodności przetwarzania z prawem), a jeżeli tak, to w jakim zakresie? Innymi słowy, czy naruszenia krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej powinny być brane pod uwagę czy też należy je pominąć podczas oceny zgodności z RODO, a jeśli tak, to w jakich okolicznościach?
51. Na wstępie należy zauważyć, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, w szczególności poprzez zapewnienie odpowiednich mechanizmów egzekwowania prawa. Zobowiązanie to opiera się na zasadzie lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TFUE<sup>34</sup>. W poniższych sekcjach opisano w skrócie przepisy dotyczące egzekwowania prawa zawarte w RODO i dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej oraz wzajemne zależności między nimi.

### 5.1 Egzekwowanie RODO

52. RODO przewiduje egzekwowanie jego przepisów przez niezależne organy ochrony danych. W tym względzie należy również zauważyć, że art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”) stanowi, że przetwarzanie danych osobowych podlega kontroli niezależnego organu:

---

<sup>34</sup> Art. 4 ust. 3 TUE stanowi: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

## „Artykuł 8 – ochrona danych osobowych

1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.
2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania.
3. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu”.

53. Organom ochrony danych przyznano w tym zakresie kompetencje prawne, jak określono w art. 51 ust. 1 RODO, które polegają na monitorowaniu stosowania RODO w celu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem oraz ułatwiania swobodnego przepływu danych osobowych w Unii.
54. RODO zawiera jeden wyjątek i jedną możliwość, które dopuszczają odstępianie od wykonania tych kompetencji prawnych:
- organy nadzorcze nie są właściwe do nadzorowania przetwarzania danych osobowych wykorzystywanych przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 55 ust. 3 RODO);
  - w przypadku przetwarzania do celów dziennikarskich lub do celów wypowiedzi akademickiej, artystycznej lub literackiej państwa członkowskie mogą wprowadzić możliwość wyłączenia lub odstępiania od przepisów między innymi rozdziału VI („Niezależne organy nadzorcze”) i VII („Współpraca i spójność”) RODO (art. 85 RODO).

Ponadto zgodnie z art. 58 ust. 6 RODO możliwe jest rozszerzenie zakresu uprawnień organów ochrony danych, w szczególności mogą one przyznawać uprawnienia do nakładania kar na organy i podmioty publiczne, o ile państwo członkowskie przewidzi taką możliwość w przepisach krajowych (art. 83 ust. 7 RODO).

Jako że przepisy te są wyjątkami od zasady ogólnej, należy je interpretować w sposób zawężający.

55. W przypadkach, w których RODO ogranicza właściwości, zadania i uprawnienia organów ochrony danych lub dopuszcza odstępstwa ich dotyczące, takie ograniczenia lub odstępstwa zostały wyraźnie określone. RODO nie wyklucza również w żaden sposób organów ochrony danych z wykonywania ich obowiązków w zakresie właściwości, zadań i uprawnień w odniesieniu do przetwarzania w zakresie, w jakim jest ono objęte zakresem przedmiotowym RODO. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy organ ustawodawczy UE przewidział lub dopuścił stosowanie odstępstwa od ogólnej właściwości organów ochrony danych w przypadkach, w których do przedmiotowego przetwarzania mają zastosowanie przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

### 5.2 Egzekwowanie dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej

56. Egzekwowanie przepisów dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej jest ściśle powiązane z dyrektywą ramową<sup>35</sup>, która w art. 3 ust. 1 stanowi, że „państwa członkowskie zapewnią, by zadania

---

<sup>35</sup> Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), ze zmianami.

przydzielone krajowym organom regulacyjnym na mocy postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez uprawnione organy”<sup>36</sup>.

57. W art. 2 lit. g) dyrektywy ramowej „krajowy organ regulacyjny” zdefiniowano jako
- „organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych”.
58. Państwa członkowskie wybrały różne sposoby przydzielania zadań w zakresie egzekwowania krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej, które to zadania mogły zostać przydzielone jednemu podmiotowi lub większej ich liczbie<sup>37</sup>. Taki poziom zróżnicowania jest możliwy, ponieważ w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej określono jedynie niektóre cele ogólne, które państwa członkowskie mają osiągnąć w tej kwestii.
59. Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej nie stanowi, że do egzekwowania jej przepisów właściwy jest tylko jeden organ krajowy. W rzeczywistości art. 15a dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej wyraźnie stanowi, że do egzekwowania jej przepisów może być uprawniony więcej niż jeden organ krajowy. W art. 15a przewidziano również wdrożenie i egzekwowanie dyrektywy przez państwa członkowskie, w tym zobowiązania państw członkowskich do ustanowienia przepisów dotyczących kar, przyznania uprawnień do nakazania zaprzestania naruszeń, przyznania uprawnień i środków niezbędnych do prowadzenia dochodzeń itp.:
- „1. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące kar, w tym w stosownych przypadkach sankcji karnych, mających zastosowanie w przypadku naruszeń krajowych przepisów przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą, i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby zasady te zostały wdrożone. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające oraz mogą być stosowane w odniesieniu do okresu, w którym występowało jakiegokolwiek naruszenie, nawet w przypadku gdy naruszenie to następnie naprawiono. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o tych przepisach najpóźniej do dnia 25 maja 2011 r. i powiadamiają ją niezwłocznie o wszelkich późniejszych zmianach mających na nie wpływ.
2. Bez uszczerbku dla wszelkich ewentualnie dostępnych środków prawnych, państwa członkowskie zapewniają, aby właściwy organ krajowy oraz, w stosownych przypadkach, inne podmioty krajowe dysponowały uprawnieniami do nakazania zaprzestania naruszeń, o których mowa w ust. 1.
3. Państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy krajowe oraz, w stosownych przypadkach, inne podmioty krajowe dysponowały uprawnieniami i środkami niezbędnymi do prowadzenia dochodzeń, w tym uprawnieniami do uzyskiwania wszelkich istotnych

---

<sup>36</sup> W art. 2 lit. l) dyrektywy ramowej wyjaśniono, że „dyrektywy szczegółowe» oznaczają dyrektywę 2002/20/WE (dyrektywa o zezwoleniach), dyrektywę 2002/19/WE (dyrektywa o dostępie), dyrektywę 2002/22/WE (dyrektywa o usłudze powszechnej) i dyrektywę 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej)».

<sup>37</sup> sprawozdanie dla Komisji „Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej: ocena transpozycji, skuteczności i kompatybilności z proponowanym rozporządzeniem o ochronie danych”, SMART 2013/0071, s. 33 i nast.

informacji, których mogą potrzebować, aby monitorować i egzekwować przestrzeganie przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą.

4. Właściwe krajowe organy regulacyjne mogą przyjmować środki w celu zapewnienia efektywnej współpracy transgranicznej w zakresie egzekwowania przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą oraz tworzenia zharmonizowanych warunków świadczenia usług obejmujących transgraniczny przepływ danych”.

60. Ponadto art. 15 ust. 2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej zawiera przepis odnoszący się do przepisów dyrektywy 95/46/WE w zakresie środków zaskarżenia, odpowiedzialności i sankcji, które to odniesienie należy obecnie rozumieć jako odniesienie do RODO:

„Przepisy rozdziału III dotyczącego środków zaskarżenia, odpowiedzialności i sankcji dyrektywy 95/46/WE stosuje się w odniesieniu do przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą i w odniesieniu do indywidualnych uprawnień wynikających z niniejszej dyrektywy”.

61. Art. 15 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi także:

„Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych powołana zgodnie z art. 29 dyrektywy 95/46/WE podejmuje również zadania ustanowione w art. 30 wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do spraw objętych niniejszą dyrektywą, mianowicie ochrony podstawowych praw i wolności oraz uzasadnionego interesu w sektorze łączności elektronicznej”<sup>38</sup>.

### 5.3 Egzekwowanie w przypadku nakładania się na siebie przepisów RODO i przepisów dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej

62. Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej precyzuje i uzupełnia RODO, a ponadto odnosi się do jego przepisów dotyczących środków zaskarżenia, odpowiedzialności i sankcji (art. 15 ust. 2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej interpretowany w świetle art. 94 RODO).

#### 5.3.1 Pytanie pierwsze: czy pewne operacje przetwarzania są wyłączone z zakresu kontroli organów ochrony danych?

- *Czy sam fakt, że przetwarzanie danych osobowych wchodzi w zakres przedmiotowy zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, ogranicza właściwości, zadania i uprawnienia organów ochrony danych określone w RODO? Innymi słowy, czy istnieją takie operacje przetwarzania*

---

<sup>38</sup> Art. 15 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi: „Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych powołana zgodnie z art. 29 dyrektywy 95/46/WE podejmuje również zadania ustanowione w art. 30 wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do spraw objętych niniejszą dyrektywą, mianowicie ochrony podstawowych praw i wolności oraz uzasadnionego interesu w sektorze łączności elektronicznej”.

Art. 94 ust. 2 RODO stanowi, że „odesłania do uchylonej dyrektywy należy traktować jako odesłania do niniejszego rozporządzenia. Odesłania do Grupy Roboczej ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych, ustanowionej w art. 29 dyrektywy 95/46/WE, należy traktować jako odesłania do Europejskiej Rady Ochrony Danych, ustanowionej niniejszym rozporządzeniem”.

W związku z tym art. 30 dyrektywy 95/46/WE należy traktować jako odesłanie do odpowiednich sekcji art. 70 RODO (Zadania Europejskiej Rady Ochrony Danych).

*danych, których organy te nie powinny brać pod uwagę, a jeśli tak, to które operacje przetwarzania należy wykluczyć?*

63. Zgodnie z RODO państwa członkowskie musiały wyznaczyć jeden organ nadzorczy lub większą ich liczbę. Państwa członkowskie mogły wyznaczyć ten sam organ właściwy do (części) egzekwowania wdrażania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej na szczeblu krajowym, ale mogły również wybrać inny organ lub większą ich liczbę – na przykład krajowy organ regulacyjny ds. telekomunikacji, organizację ochrony konsumenta lub ministerstwo.
64. Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej daje państwom członkowskim swobodę co do tego, któremu organowi lub podmiotowi powierzyć egzekwowanie jej przepisów.
65. Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej odsyła do przepisów RODO dotyczących środków zaskarżenia, odpowiedzialności i sankcji (art. 15 ust. 2 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej), jednocześnie jej art. 15a ust. 1 precyzuje jej przepisy w zakresie „wdrażania i egzekwowania”. Na przykład art. 15a ust. 1 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące kar, w tym w stosownych przypadkach sankcji karnych, mających zastosowanie w przypadku naruszeń krajowych przepisów przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą, i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby zasady te zostały wdrożone”. W związku z tym dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej wyraźnie przyznaje państwom członkowskim swobodę w zakresie kar, a art. 15 ust. 2 nie ingeruje w swobodę państw członkowskich w zakresie egzekwowania (tj. ustalania, kto egzekwuje przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej)<sup>39</sup>.
66. W przypadku gdy w przepisach krajowych przyznaje się organowi ochrony danych właściwość w zakresie egzekwowania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, prawo powinno również określać zadania i uprawnienia organu ochrony danych w zakresie egzekwowania tej dyrektywy. Organ ochrony danych nie może automatycznie powoływać się na zadania i uprawnienia przewidziane w RODO, aby podjąć działania mające na celu egzekwowanie krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej, ponieważ wspomniane zadania i uprawnienia przewidziane w RODO są związane z egzekwowaniem RODO. Prawo krajowe może powierzać zadania i uprawnienia inspirowane RODO, ale może również powierzyć organowi ochrony danych inne zadania i uprawnienia w celu egzekwowania krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej zgodnie z art. 15a dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.
67. Swoboda uznania istnieje tylko w ramach wymogów i ograniczeń ustanowionych w nadrzędnych przepisach. W art. 8 ust. 3 Karty określono wymóg, zgodnie z którym przestrzeganie przepisów o ochronie danych osobowych podlega kontroli niezależnego organu<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Należy zauważyć, że art. 15a ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej wprowadzono dyrektywą 2009/136/WE (tj. zmianą dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej).

<sup>40</sup> W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym art. 28 dyrektywy 95/46/WE wyjaśniono wymogi w zakresie niezależności: zob. np. wyrok z dnia 9 marca 2010 r., Komisja/Niemcy, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125, pkt 17 i nast.; wyrok z dnia 16 października 2012 r., Komisja/Austria, C-614/10, ECLI:EU:C:2012:631, pkt 36 i nast.; wyrok z dnia 6 października 2015 r., Safe Harbour, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, pkt 41 i nast.; wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Tele2/Watson, sprawy połączone C-203/15 i C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970, pkt 123.

68. Jeżeli przetwarzanie danych osobowych jest objęte zarówno zakresem przedmiotowym RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, organy ochrony danych posiadają właściwość do przeprowadzania kontroli podzbiorów przetwarzania podlegających przepisom krajowym transponującym dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej tylko wtedy, gdy prawo krajowe stanowi, że należy to do ich właściwości. W każdym przypadku zakres właściwości organów ochrony danych ustanowiony w RODO pozostaje jednak nieograniczony w odniesieniu do operacji przetwarzania, które nie podlegają przepisom szczegółowym określonym w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej. Tej granicy nie można zmienić w prawie krajowym transponującym dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej (np. przez rozszerzenie zakresu przedmiotowego poza wymogi dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej oraz przez przyznanie wyłącznej właściwości krajowemu organowi regulacyjnemu w tym zakresie).
69. Organy ochrony danych są właściwe do egzekwowania RODO. Sam fakt, że podzbiór przetwarzania wchodzi w zakres dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, nie ogranicza właściwości organów ochrony danych na podstawie RODO.
70. W przypadku gdy za wyłącznie właściwy uznano organ inny niż organ ochrony danych, krajowe prawo procesowe określa, co powinno nastąpić w przypadku, gdy osoby, których dane dotyczą, pomimo tego wniosą skargi do organu ochrony danych dotyczące na przykład przetwarzania danych osobowych w postaci danych o ruchu lub lokalizacji, niezamówionych komunikatów elektronicznych lub zbierania danych osobowych z wykorzystywaniem plików cookie, nie wnosząc jednocześnie skargi dotyczącej (potencjalnego) naruszenia RODO.

### 5.3.2 Pytanie drugie: Czy krajowe przepisy dotyczące prywatności i łączności elektronicznej nie mają zastosowania?

- *Czy wykonując swoje obowiązki w zakresie właściwości, zadań i uprawnień wynikających z RODO, organy ochrony danych powinny uwzględnić przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej (np. podczas oceny zgodności przetwarzania z prawem), a jeżeli tak, to w jakim zakresie? Innymi słowy, czy naruszenia krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej powinny być brane pod uwagę czy też należy je pominąć podczas oceny zgodności z RODO, a jeśli tak, to w jakich okolicznościach?*
71. Przykład pokazuje różnicę między pytaniem drugim a pierwszym. Spójrzmy na pośrednika w obrocie danymi, który dokonuje profilowania w oparciu o informacje uzyskane z dwóch odrębnych źródeł. Pierwsze źródło to dane dotyczące zachowania osób fizycznych podczas przeglądania stron internetowych pozyskane za pomocą identyfikatorów plików cookie lub innych identyfikatorów urządzeń. Drugim źródłem są dane uzyskane za pośrednictwem partnerów handlowych, którzy udostępniają dane na temat uczestników biorących udział w losowaniu nagród lub programach zwrotów gotówkowych.
72. Profilowanie osób fizycznych na podstawie danych osobowych zasadniczo wchodzi w zakres RODO, a zatem organy ochrony danych są w tej kwestii właściwe. Jeżeli organ ochrony danych otrzyma skargę dotyczącą profilowania dokonywanego przez pośrednika w obrocie danymi, w jakim zakresie organy ochrony danych mogą uwzględniać przepisy szczegółowe, w tym przypadku krajowe przepisy dotyczące prywatności i łączności elektronicznej, przy ocenie zgodności z RODO?

73. Warto zauważyć, że dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej jest konkretnym przykładem prawa zapewniającego szczególną ochronę określonych kategorii danych, które mogą być danymi osobowymi. Inne akty prawne również zapewniają szczególną ochronę określonych rodzajów danych, które z różnych powodów mogą być danymi osobowymi (np. ze względu na kontekst przetwarzania, charakter danych lub ryzyko dla osób, których dane dotyczą)<sup>41</sup>.
74. Państwa członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia co najmniej jednego organu, którego zadaniem będzie nadzorowanie zgodności z przepisami krajowymi transponującymi dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej; takie organy są wówczas odpowiedzialne za egzekwowanie tych przepisów. Prawo krajowe transponujące dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej ma zastosowanie do konkretnych operacji przetwarzania podlegających dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej (np. operacji przetwarzania polegającej na przechowywaniu informacji na urządzeniu użytkownika końcowego lub uzyskiwaniu do nich dostępu).
75. Jeżeli prawo krajowe nie uwzględni tego w zakresie ich właściwości, organy ochrony danych nie mogą egzekwować przepisów (prawa krajowego wdrażającego) dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej jako takich podczas wykonywania swoich kompetencji wynikających z RODO. Jak wskazano wcześniej, przetwarzanie danych osobowych, które obejmuje operacje wchodzące w zakres przedmiotowy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, może jednak obejmować dodatkowe aspekty, w odniesieniu do których dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej nie zawiera „przepisu szczegółowego”. Na przykład art. 5 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej zawiera przepis szczegółowy dotyczący przechowywania informacji lub uzyskania dostępu do informacji przechowanej na urządzeniu końcowym użytkownika końcowego. Nie zawiera ona przepisów szczegółowych dotyczących żadnych wcześniejszych lub późniejszych czynności przetwarzania (np. przechowywania i analizy danych dotyczących przeglądania stron internetowych do celów związanych z internetową reklamą behawioralną lub bezpieczeństwem). W związku z tym organy ochrony danych pozostają w pełni właściwe do oceny zgodności z prawem wszystkich innych operacji przetwarzania danych odbywających się w następstwie przechowywania informacji lub uzyskania dostępu do informacji przechowanej na urządzeniu końcowym użytkownika końcowego<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Przykład można znaleźć w sektorze finansowym: szczególną ochronę zapewnia się w przypadku danych wykorzystywanych do oceny zdolności kredytowej osoby lub publikowania informacji o nałożonych sankcjach administracyjnych. Zob.: art. 21 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającej dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010; art. 68–69 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

Innym przykładem mogą być przepisy dotyczące badań klinicznych: zob. art. 28–35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 536/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylecia dyrektywy 2001/20/WE.

<sup>42</sup> W tym kontekście należy odnieść się do opinii Grupy Roboczej Art. 29 w sprawie uzasadnionych interesów (06/2014) oraz do opinii Grupy Roboczej Art. 29 w sprawie ograniczania celu (opinia 03/2013), w których wyjaśniono, że niektóre formy reklamy behawioralnej wymagają zgody osoby, której dane dotyczą, nie tylko ze względu na art. 5 ust. 3. W opinii w sprawie ograniczania celu stwierdzono, że: „[d]rugim potencjalnym scenariuszem polega na tym, że organizacja chce w szczególności przeanalizować lub przewidywać osobiste preferencje, zachowania i postawy indywidualnych klientów, które będą następnie

76. Naruszenie przepisów RODO może również stanowić naruszenie krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej. Organ ochrony danych może uwzględnić to faktyczne stwierdzenie naruszenia przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej przy stosowaniu RODO (np. oceniając, czy przestrzegano zasady zgodności z prawem lub zasady rzetelności na podstawie art. 5 ust. 1 lit. a) RODO). Wszelkie decyzje w zakresie egzekwowania prawa muszą być jednak uzasadnione na podstawie RODO, chyba że w prawie państwa członkowskiego rozszerzono właściwość organu ochrony danych.
77. Jeżeli w prawie krajowym jako właściwy organ na podstawie dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej wyznaczono organ ochrony danych, ten organ ochrony danych posiada kompetencje w zakresie bezpośredniego egzekwowania krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej niezależnie od RODO (w przeciwnym razie nie posiada takich kompetencji).
78. Tytułem uwagi o charakterze ogólnym należy wskazać, że w przypadku gdy dla różnych instrumentów prawnych właściwe są różne organy, powinny one zapewnić, aby egzekwowanie obydwu instrumentów było spójne, między innymi aby uniknąć naruszenia zasady non bis in idem, kiedy naruszenia przepisów RODO oraz dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, które wystąpiły w kontekście jednej z czynności przetwarzania, są ściśle ze sobą powiązane.

## 6 STOSOWANIE MECHANIZMÓW WSPÓŁPRACY I SPÓJNOŚCI

79. Trzecie pytanie zadane Radzie przez belgijski organ ochrony danych może sformułować w następujący sposób:
- *W jakim stopniu mechanizmy współpracy i spójności mają zastosowanie w związku z przetwarzaniem, które – przynajmniej w odniesieniu do pewnych operacji przetwarzania – wchodzi w zakres przedmiotowy zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej?*
80. Zgodnie z rozdziałem VII RODO mechanizmy współpracy i spójności dostępne dla organów ochrony danych na podstawie RODO dotyczą monitorowania stosowania przepisów RODO. Mechanizmów określonych w RODO nie stosuje się do egzekwowania przepisów zawartych w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej jako takich.
81. W każdym razie art. 15 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej stanowi, że:

„[Europejska Rada Ochrony Danych] podejmuje również zadania ustanowione w [art. 70 rozporządzenia (UE) 2016/679] w odniesieniu do spraw objętych niniejszą dyrektywą,

---

stanowią podstawę »środków lub decyzji« podejmowanych w odniesieniu do tych klientów. W takich przypadkach niemal zawsze byłaby wymagana dobrowolna, konkretna, świadoma i jednoznaczna zgoda na przetwarzanie; w przeciwnym razie dalszego wykorzystywania danych nie można byłoby uznać za zgodne z przepisami. Co ważne, takiej zgody należy wymagać na przykład w przypadku śledzenia i profilowania do celów marketingu bezpośredniego, reklamy behawioralnej, pośrednictwa w handlu danymi, reklam opartych na lokalizacji lub badań rynku cyfrowego wykorzystujących monitorowanie”.

W opinii w sprawie uzasadnionych interesów stwierdzono, że:

„[z]amiast jedynie zaoferowania możliwości zrezygnowania z tego typu profilowania i otrzymywania ukierunkowanych reklam konieczna byłaby świadoma zgoda – na podstawie art. 7 lit. a), ale również na mocy art. 5 ust. 3 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. W konsekwencji art. 7 lit. f) nie należy traktować jako podstawy prawnej przetwarzania.”



mianowicie ochrony podstawowych praw i wolności oraz uzasadnionego interesu w sektorze łączności elektronicznej”.

82. W odniesieniu do współpracy między właściwymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej jej art. 15a ust. 4 stanowi, że „właściwe krajowe organy regulacyjne mogą przyjmować środki w celu zapewnienia efektywnej współpracy transgranicznej w zakresie egzekwowania przepisów krajowych przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą oraz tworzenia zharmonizowanych warunków świadczenia usług obejmujących transgraniczny przepływ danych”.
83. Taka współpraca transgraniczna między organami właściwymi w zakresie egzekwowania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, w tym organami ochrony danych, krajowymi organami regulacyjnymi i innymi organami, może odbywać się w takim stopniu, w jakim środki przyjęte przez właściwe krajowe organy regulacyjne umożliwiają taką współpracę.
84. Należy zauważyć, że mechanizm współpracy i spójności nadal ma pełne zastosowanie, niemniej o tyle, o ile przetwarzanie podlega przepisom ogólnym RODO (a nie „przepisowi szczegółowemu” zawartemu w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej). Na przykład, nawet jeżeli przetwarzanie danych osobowych (np. profilowanie) polega częściowo na dostępie do informacji przechowywanych na urządzeniu użytkownika końcowego, przepisy o ochronie danych, które nie są przewidziane w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej (np. prawa osoby, której dane dotyczą, lub zasady przetwarzania) do celów przetwarzania danych osobowych odbywającego się po uzyskaniu dostępu do informacji przechowywanych na urządzeniu użytkownika końcowego, podlegają przepisom RODO, w tym mechanizmowi współpracy i spójności.
85. W praktyce organy ochrony danych starannie wybiorą ścieżkę komunikacji, która będzie wykorzystywana, zwłaszcza jeśli organy te nie tylko egzekwują przepisy RODO, ale są również właściwe w zakresie egzekwowania (części) krajowych przepisów transponujących dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej. Domyślna ścieżka komunikacji – jak opisano szczegółowo w rozdziale VII („Współpraca i spójność”) RODO – jest wykorzystywana w przypadku wszystkich elementów procedury, które przewidują wykonywanie uprawnień do egzekwowania przepisów, przyznanych w RODO w odpowiedzi na naruszenie tego rozporządzenia.  
Dowolnie wybrana ścieżka komunikacji może być wykorzystywana przez organy ochrony danych w kontekście ich odrębnych uprawnień w zakresie egzekwowania przyznanych na podstawie przepisów transponujących dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej oraz tylko w takim zakresie, w jakim dana procedura ma na celu reagowanie na naruszenia krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej, które regulują szczegółowe zachowania objęte dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej. Jeżeli odnośne kwestie wchodzą w zakres RODO, organy ochrony danych są zobowiązane do stosowania mechanizmu współpracy i spójności przewidzianego w RODO.

## 7 PODSUMOWANIE

- *Czy sam fakt, że przetwarzanie danych osobowych wchodzi w zakres przedmiotowy zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, ogranicza właściwości, zadania i uprawnienia organów ochrony danych określone w RODO? Innymi słowy, czy istnieje taki podzbiór operacji*

*przetwarzania danych, które nie powinny być brane pod uwagę przez te organy, a jeśli tak, to w jakich okolicznościach?*

86. Jeżeli przetwarzanie danych osobowych jest objęte zarówno zakresem przedmiotowym RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, organy ochrony danych posiadają kompetencje w zakresie kontroli operacji przetwarzania danych, które podlegają przepisom prawa krajowego dotyczącym prywatności i łączności elektronicznej jedynie wówczas, gdy prawo krajowe stanowi, że organy te są do tego właściwe; taka kontrola musi się odbywać w ramach uprawnień nadzorczych nadanych organowi na mocy przepisów prawa krajowego transponujących dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej.
87. Organ ochrony danych jest właściwy do egzekwowania RODO. Sam fakt, że podzbiór przetwarzania wchodzi w zakres dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, nie ogranicza właściwości organów ochrony danych na podstawie RODO.
- *Czy wykonując swoje obowiązki w zakresie właściwości, zadań i uprawnień wynikających z RODO, organy ochrony danych powinny uwzględnić przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, a jeżeli tak, to w jakim zakresie? Innymi słowy, czy można nie uwzględniać naruszeń krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej w ocenie zgodności z RODO, a jeśli tak, to w jakich okolicznościach?*
88. Organ lub organy wyznaczone przez państwa członkowskie jako właściwe w rozumieniu dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej ponoszą wyłączną odpowiedzialność za egzekwowanie krajowych przepisów transponujących dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej, które mają zastosowanie do tej konkretnej operacji przetwarzania, w tym w przypadkach, w których przetwarzanie danych osobowych jest objęte zakresem przedmiotowym zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Niemniej jednak organy ochrony danych są w pełni właściwe w odniesieniu do wszelkich operacji przetwarzania danych osobowych, które nie podlegają co najmniej jednemu z przepisów szczegółowych określonych w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej.
89. Naruszenie przepisów RODO może również stanowić naruszenie krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej. Organ ochrony danych może uwzględnić to faktyczne stwierdzenie naruszenia przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej przy stosowaniu RODO (np. oceniając, czy przestrzegano zasady zgodności z prawem lub zasady rzetelności na podstawie art. 5 ust. 1 lit. a) RODO). Wszelkie decyzje w zakresie egzekwowania prawa muszą być jednak uzasadnione na podstawie RODO, chyba że w prawie państwa członkowskiego rozszerzono właściwość organu ochrony danych.
90. Jeżeli w prawie krajowym jako właściwy organ na podstawie dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej wyznaczono organ ochrony danych, ten organ ochrony danych posiada kompetencje w zakresie bezpośredniego egzekwowania krajowych przepisów dotyczących prywatności i łączności elektronicznej niezależnie od RODO (w przeciwnym razie nie posiada takich kompetencji).
- *W jakim stopniu mechanizmy współpracy i spójności mają zastosowanie w związku z przetwarzaniem, które – przynajmniej w odniesieniu do pewnych operacji przetwarzania – wchodzi w zakres przedmiotowy zarówno RODO, jak i dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej?*

91. Mechanizmy współpracy i spójności dostępne dla organów ochrony danych na podstawie rozdziału VII RODO dotyczą monitorowania stosowania przepisów RODO. Mechanizmów określonych w RODO nie stosuje się do egzekwowania wdrażania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej na szczeblu krajowym. Należy zauważyć, że mechanizm współpracy i spójności nadal ma pełne zastosowanie, niemniej o tyle, o ile przetwarzanie podlega przepisom ogólnym RODO (a nie „przepisowi szczegółowemu” zawartemu w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej).

\*\*\*

92. Rada potwierdza, że powyższa interpretacja pozostaje bez uszczerbku dla wyników bieżących negocjacji w sprawie rozporządzenia o prywatności i łączności elektronicznej. Proponowane rozporządzenie odnosi się do wielu istotnych elementów, w tym do właściwości organów ochrony danych, ale również do szeregu innych bardzo ważnych kwestii. Rada podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym przyjęcie rozporządzenia w sprawie prywatności i łączności elektronicznej jest sprawą istotnej wagi<sup>43</sup>.

W imieniu Europejskiej Rady Ochrony Danych

Przewodnicząca

(Andrea Jelinek)

---

<sup>43</sup> Europejska Rada Ochrony Danych wezwała Komisję Europejską, Parlament i Radę do współpracy w celu zapewnienia szybkiego przyjęcia nowego rozporządzenia w sprawie prywatności i łączności elektronicznej (oświadczenie EROD opublikowane w dniu 25 maja 2018 r.).