Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) a prawo polskie – wybrane zagadnienia

Piotr Wróbel[1]

W niniejszym opracowaniu autor analizuje wpływ zbliżającej się europejskiej reformy ochrony danych osobowych na wybrane aspekty polskiego systemu prawnego. Autor podkreśla wybór szczególnej formy regulacji, jaką jest ogólne rozporządzenie, jako aktu bezpośrednio skutecznego i stosowalnego we wszystkich państwach członkowskich UE. Badany jest dopuszczalny zakres działalności legislacyjnej polskiego ustawodawcy w kontekście projektowanej ustawy o ochronie danych osobowych w nowym brzmieniu. Przyznane w niej roszczenia cywilnoprawne zostają następnie skonfrontowane z ich odpowiednikami w ugruntowanych już regulacjach polskiego Kodeksu cywilnego. Autor podejmuje próbę oceny skutków wynikających z podobieństw i różnic roszczeń przyznanych osobom fizycznym wskazanymi regulacjami.

Uwagi wstępne

Unijny ustawodawca, podejmując decyzję w sprawie ujednolicenia systemów ochrony danych osobowych w państwach członkowskich, stanął przed potrzebą wyboru środka legislacyjnego, który podoła realizacji założeń planowanej reformy. Obowiązująca od dwóch dekad dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych[2] reprezentująca model harmonizacji minimalnej, tj. ustanawiającej pewien minimalny standard ochrony regulowanej w niej praw, została zastąpiona nie przez dyrektywę zakładającą tzw. harmonizację maksymalną, lecz przez zupełnie odmienny rodzaj aktu prawnego, jakim jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 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[3]. Fakt ten już sam w sobie podkreśla założenia i cele reformy, która zmieni podejście do ochrony danych osobowych zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Jednolitość przepisów na terenie całej UE z całą pewnością odmieni postrzeganie problemu bezpieczeństwa danych osób fizycznych, przetwarzanych na coraz większą skalę i za pomocą coraz to nowszych narzędzi. Jednak, mimo wyboru tak bezpośredniego środka ingerencji w systemy prawa państw członkowskich, RODO pozostaje aktem bardzo specyficznym, przewidującym szerokie kompetencje legislacyjne państw do doprecyzowywania pewnych poruszanych w nim zagadnień. W konsekwencji faktyczna pełna harmonizacja prawa wszystkich krajów UE w zakresie ochrony danych osobowych zostaje postawiona pod znakiem zapytania.

Jedną z kwestii budzących wątpliwości, która pojawia się przy analizowaniu wyżej wymienionych zagadnień, jest dopuszczalny zakres działalności legislacyjnej państw członkowskich w zakresie krajowych systemów ochrony danych, który w założeniu powinien zostać zdominowany przez europejski akt prawny, jakim jest RODO. Wyzwanie, przed jakim staje w chwili obecnej polski ustawodawca, polega nie tylko na potrzebie dostosowania przepisów, które do tej pory samodzielnie regulowały omawianą gałąź prawa, lecz także (a może przede wszystkim) na dostosowaniu przepisów sektorowych, które z jednej strony muszą być zgodne z nowymi założeniami, a z drugiej – muszą zostać uaktualnione pod kątem zmian w samej strukturze polskich aktów prawnych obejmujących ochronę danych osobowych.

Zarówno samo RODO, jak i projekty aktów mu towarzyszących przynoszą gruntowne (choć charakterystyczne raczej dla ewolucji niż rewolucji) zmiany w zakresie praw podmiotów przetwarzanych danych osobowych i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów procesujących te dane. Jednym z nowych elementów w tym zakresie jest pojawienie się roszczenia odszkodowawczego, przysługującego osobie fizycznej względem podmiotu odpowiedzialnego za niezgodne z przepisami procesowanie jej danych.

Rozporządzenie ogólne jako specyficzny akt prawa unijnego

We wstępnych rozważaniach należy przeanalizować, dlaczego, po przeszło dwudziestu latach obowiązywania dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24.10.1995 r., europejski ustawodawca postanowił zmienić model regulacji systemu ochrony danych osobowych w UE poprzez zastosowania innego rodzaju aktu prawnego, jakim jest RODO, które zastąpi starą regulację. Dotychczas obowiązujący akt prawa wspólnotowego już ze swej natury w odmienny sposób kształtował materię, której miał doty-

[1] Student Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

[2] Dz.Urz. UE L Nr 281; dalej jako: dyrektywa 95/46/WE.

[3] Dz.Urz. UE L Nr 119, s. 1; dalej jako: ogólne rozporządzenie lub RODO.

czyć. Posłużono się dyrektywą jako aktem skierowanym do państw członkowskich, które te powinny implementować do swojego porządku prawnego w taki sposób, aby osiągnąć rezultat przewidziany przez dyrektywę, zachowując jednakże swobodę w zakresie wyboru formy i środków stosowanych w celu osiągnięcia tego stanu[4]. Założenia zastosowanego środka legislacyjnego przewidywały formę tzw. minimalnej harmonizacji, tj. przyjęto pewien minimalny standard, do którego realizacji miały dążyć państwa członkowskie, jednocześnie pozostawiono im możliwość podnoszenia poziomu ochrony w krajowym procesie implementacji[5].

Rozporządzenie jest z kolei środkiem legislacyjnym o zupełnie innym założeniu w kwestii zakresu obowiązywania. Ma zasięg ogólny oraz wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich[6]. W miejsce aktu wiążącego jedynie państwa członkowskie, i to co do rezultatu procesu implementacji, pojawia się akt, który będzie bezpośrednio stosowany i skuteczny nie tylko względem państw członkowskich i w odniesieniu do ich organów, ale będzie również zachowywać ten charakter w stosunkach horyzontalnych, czyli tych, które zaistnieją pomiędzy podmiotami praw i obowiązków opisanych w RODO[7].

Zmiana stosowanego środka legislacyjnego wynika z potrzeby rzeczywistego ujednolicenia zakresu ochrony danych osobowych, ponieważ dotychczasowa regulacja doprowadziła do sytuacji, w której przepisy poszczególnych państw członkowskich nadmiernie się zróżnicowały, co utrudniało zarówno funkcjonowanie organizacjom (w szczególności międzynarodowym), jak i realizację praw osób, których dane dotyczą[8]. Jednocześnie przestarzałe już przepisy nie uwzględniały skali, na jaką obecnie przetwarzane są dane osób fizycznych[9]. Obecnie powszechność przetwarzania danych i transgraniczny charakter tych procesów wymagają ustanowienia jednolitych zasad, na jakich mają się one odbywać, zarówno w celu ochrony osób, których dane są przetwarzane, jak i podmiotów, które te operacje prowadzą. Dyrektywa 95/46/WE nie doprowadziła do ujednolicenia regulacji w poszczególnych państwach członkowskich, tym samym uniemożliwiając realizację koncepcji wewnętrznego rynku, w szczególności wewnętrznego jednolitego rynku cyfrowego[10]. Jak wskazuje już art. 1 RODO, celem regulacji jest nie tylko zagwarantowanie ochrony podmiotom danych, lecz jednocześnie (i równorzędnie) swoboda przepływu tego rodzaju danych w Unii. Takie dwojakie określenie celów rozporządzenia podkreślają także motywy Nr 3 i 4 tego aktu. Powstające pytanie, czy cele te nie są sobie przeciwstawne, dychotomiczne i czy osiągnięcie jednocześnie obu jest w ogóle możliwe, zasługuje bezsprzecznie na odrębne opracowanie[11].

Rozporządzenie ogólne wpłynie nie tylko na akty prawne stanowione na poziomie unijnym, lecz także na te należące do porządków krajowych państw członkowskich. Forma rozporządzenia gwarantuje jego bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie, z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa prawa unijnego oraz zasady zgodnej wykładni prawa krajowego. Obowiązujący od maja 2018 r. akt bezsprzecznie wpłynie więc w szerokim zakresie na krajowe systemy ochrony danych osobowych, powstałe jeszcze na gruncie dyrektywy 95/46/WE, a tym samym często mocno się od siebie różniące.

W przypadku Polski jasne jest już w chwili pisania niniejszego opracowania, że obecnie obowiązująca ustawa z 29.8.2997 r. o ochronie danych osobowych[12] zostanie w całości uchylona co do jej aktualnego brzmienia, a nowy projekt, mimo pozostawienia oryginalnej nazwy aktu, regulować będzie inny zakres przedmiotowy, niż miało to miejsce dotychczas. Polskie Ministerstwo Cyfryzacji poddało konsultacjom społecznym projekty nowej ustawy o ochronie danych osobowych z 12.9.2017 r.[13] oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o ochronie danych osobowych z 12.9.2017 r.[14], które powinny trafić pod obrady Sejmu w marcu 2018 r.

Ponieważ RODO w większości przypadków reguluje już kwestie, których dotyczyła stara UODO, jej nowa wersja skupia się na zagadnieniach, które unijny prawodawca pozostawił do doprecyzowania i uregulowania we własnym zakresie państwom członkowskim. *D. Lubasz* wskazuje, że tzw. klauzule kompetencyjne występują w RODO w kilkudziesięciu przypadkach, zezwalając legislatorom krajowym na podjęcie działań w szerokim zakresie, o ile ich wynik będzie pozostawać w zgodzie z duchem europejskiej regulacji i jej postanowieniami. Z uwagi na mnogość punktów, w których państwa członkowskie zostały upoważnione do aktywności prawodawczej, autor ten nazywa RODO wręcz hybrydą rozporządzenia i dyrektywy[15].

Należy wyraźnie podkreślić, że z uwagi na formę rozporządzenia prawo do stanowienia przez państwa członkowskie

[4] Art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 26.10.2012 r. (Dz.Urz. UE C Nr 326, s. 47); dalej jako: TFUE.

[5] *A. Kunkiel-Kryńska*, Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich, Rozdział III, Lex/el. 2013.

[6] Art. 288 TFUE.

[7] *W. Wiewiórowski*, Nowe ramy ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej, Dodatek specjalny do MoP 2012, Nr 7, s. 3.

[8] *M. Zadrożny*, [w:] *A. Dmochowska*, *M. Zadrożny* (red.), Unijna reforma ochrony danych osobowych – analiza zmian, Rozdział I, Warszawa 2016, s. 1.

[9] *Ibidem*.

[10] *D. Lubasz*, [w:] *E. Bielak-Jomaa*, *D. Lubasz*, RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, Art. 1, Lex/el. 2017.

[11] Zob. *A. Grzelak*, [w:] *M. Kawecki*, *T. Osiej* (red.), Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Wybrane zagadnienia, Rozdział II, Legalis/el. 2017.

[12] T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.

[13] Zob. https://www.gov.pl/documents/31305/0/Ustawa+o+ochronie+danych+osobowych+-+projekt+ (dostęp z 27.11.2017 r.); dalej jako: OchronaDanychU.

[14] Zob. https://www.gov.pl/documents/31305/0/Ustawa+Przepisy+wprowadzające+ustawę+o+ochronie+danych+osobowych+-+13.09.2017+%281%29.pdf/93d48166-2e06-cd02-ff22-ef3c446eadd8 (dostęp z 27.11.2017 r.).

[15] *D. Lubasz*, [w:] *E. Bielak-Jomaa*, *D. Lubasz*, RODO. Ogólne…

może być realizowane w zakresie ochrony danych osobowych jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych przez samo RODO. Zasadniczo uważa się za niedopuszczalne, aby ustawodawcy państw członkowskich w jakikolwiek sposób wprowadzali rozporządzenia do porządku krajowego, gdyż mogłoby to doprowadzić do pozbawienia rozporządzeń waloru źródeł prawa unijnego. Nie jest także dozwolone, aby państwa członkowskiego dokonywały wiążącej wykładni rozporządzenia[16]. Wyjątkiem są wspomniane właśnie klauzule kompetencyjne.

Nowa ustawa o ochronie danych osobowych

W świetle wyżej przedstawionych zagadnień uzasadniona wydaje się analiza projektu nowej ustawy o ochronie danych osobowych pod kątem dopuszczalności jej zakresu przedmiotowego ze spektrum wyjątków, na których doprecyzowanie pozwala państwom członkowskim RODO. Opracowanie takiego zagadnienia nie jest jednakże możliwe w krótkiej formie niniejszego artykułu, przede wszystkim z uwagi na mnogość klauzul kompetencyjnych zawartych w RODO. Dlatego elementem zbioru tych wyjątków, który pragnę poddać analizie, są kwestie odpowiedzialności cywilnej podmiotów przetwarzających dane osób fizycznych.

Wskazane zagadnienie zostało uregulowane w rozdziale 8 projektu nowej UODO. W art. 78 ust. 1 tego aktu wskazuje się, że każda osoba, której prawa przysługujące na mocy przepisów o ochronie danych osobowych zostały naruszone, może żądać zaniechania tego działania, a także ażeby ten, kto dopuścił się naruszenia, dopełnił czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków. Następny ustęp stanowi natomiast, że roszczenie z art. 78 ust. 1 nie wyłącza możliwości wystąpienia z innymi roszczeniami z tytułu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Przytoczone przepisy bez wątpienia odwołują się do regulacji art. 79 oraz 82 RODO. Ten pierwszy gwarantuje prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu, drugi z kolei zawiera liczne regulacje wskazujące m.in. na odpowiedzialność wszystkich podmiotów procesujących dane, obowiązek naprawienia szkody, zasadę odpowiedzialności, solidarny charakter odpowiedzialności czy też prawo do regresu.

Pojawia się pytanie, dlaczego polski projekt przyznaje podmiotom danych roszczenie z art. 78 ust. 1 nowej UODO, skoro przepisy RODO wprost wskazują na odpowiedzialność przetwarzających dane względem osób fizycznych, których dane dotyczą. Odpowiedź wiąże się ze sporami interpretacyjnymi, które toczą się wokół roszczenia z art. 82 RODO. Mianowicie, mimo że RODO wskazuje na prawo do odszkodowania zarówno za szkodę majątkową, jak i niemajątkową, to nie jest jasny charakter tego roszczenia. Kolejne ustępy art. 82 RODO wskazują raczej na roszczenie majątkowe (w szczególności art. 82 ust. 5 mówi o „zapłacie odszkodowania"), jednakże w doktrynie pojawiają się stanowiska, że ust. 4 tego przepisu ustanawia zasadę pełnego odszkodowania, tj. także świadczonego *in natura*, a potwierdzać ma to także motyw Nr 146 mówiący o „pełnym i skutecznym odszkodowaniu"[17]. Uzasadnienie projektu ustawy[18] wskazuje, że założeniem prawodawcy była realizacja normy kompetencyjnej ustanowionej w art. 79 ust. 1 RODO, tj. przyznanie skutecznego środka ochrony prawnej podmiotowi danych. Autorzy projektu przyjmują, że art. 82 RODO ogranicza przyznane odszkodowanie do charakteru majątkowego roszczenia, pozbawiając podmiot danych prawa żądania np. usunięcia skutków naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Przepis ten ma więc spełniać rolę uzupełniającą względem roszczenia z rozporządzenia, poszerzając jego zakres o żądania o charakterze niemajątkowym[19].

W tym miejscu należy zastanowić się nad prawidłowością takiego rozwiązania. Z jednej strony autorzy w art. 78 ust. 2 jasno wskazują, że stosowanie tego przepisu nie może naruszać ani zaprzeczać skuteczności normy z art. 82 RODO, sami jednak wprost stwierdzają, że dążą do rozszerzenia przyznanej przez RODO ochrony. Stanowisko takie może budzić wątpliwości, ponieważ rozporządzenie ogólne ze swej natury wyznacza pewien standard ochrony, który co do zasady nie powinien być ani uszczuplany, ani rozwijany, chyba że akt unijny wprost na to zezwala. Przepis ten ewidentnie ma służyć uniknięciu niejasności w interpretowaniu natury roszczenia z art. 82 RODO. *D. Lubasz* nie widzi jednak problemu we wskazanym uregulowaniu art. 78 nowej UODO, wskazując, że art. 79 RODO faktycznie tworzy zobowiązanie państwa do wprowadzenia odpowiednich rozwiązań we własnych systemach prawnych, tak aby podmioty danych miały zapewnioną pełną ochronę. W analizowanym kontekście realizacja tego celu może się odbyć zarówno poprzez wprowadzenie w prawie krajowym nowych rozwiązań prawnych, jak i dostosowanie dotychczas obowiązujących do potrzeb takiego postępowania. Podobnie *M. Gumularz* stwierdza, że art. 79 ust. 1 RODO nie wyklucza wprowadzenia na płaszczyźnie prawa materialnego innych (niż roszczenie odszkodowawcze z art. 82 RODO) podstaw dochodzenia roszczeń wywodzonych z naruszenia ogólnego rozporządzenia[20].

[16] *T. Jaroszyński*, Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce, Lex/el. 2011.

[17] *D. Lubasz*, [w:] *E. Bielak-Jomaa*, *D. Lubasz*, RODO. Ogólne…

[18] Zob. https://www.gov.pl/documents/31305/0/Uzasadnienie+do+ustawy+o+ochronie+danych+osobowych+-+13.09.2017.odt/455148c6-64be-1fa5-34b0-729ce5ce7540 (dostęp z 27.11.2017 r.).

[19] Zob. Uzasadnienie do projektu, s. 38.

[20] *M. Gumularz*, Wpływ regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych na systemy prawa prywatnego państw członkowskich, Europejski Przegląd Sądowy 2017, Nr 5, s. 32.

Kolejny przepis, tj. art. 78 ust. 3 projektu nowej UODO, również rodzi wątpliwości, czy przyjęty zakres regulacji nie wykracza poza przyznane mu dozwolone ramy. Mianowicie przepis ten stanowi, że w zakresie nieuregulowanym RODO oraz niniejszą ustawą dochodzenie roszczeń, o których mowa w art. 78 ust. 1, następuje na zasadach określonych przepisami Kodeksu cywilnego. Zastanawia jednakże fakt, na jakiej podstawie przyjęto, że wskazana polska regulacja, jako element krajowego porządku prawnego, będzie właściwa do uzupełniającego stosowania w kwestiach nierozstrzygniętych przez RODO. Takie doprecyzowywanie rozporządzenia byłoby możliwe jedynie w przypadku, gdy ten europejski akt sam by na to zezwalał. Uzasadnienie projektu ustawy milczy w tej kwestii. Co prawda, autorzy projektu ustawy słusznie zauważają, że przepisy RODO nie są kompletne w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z art. 82, nie uwzględniając chociażby takich zagadnień, jak możliwość stosowania przepisów: wyłączających winę lub bezprawność, o podżeganiu, pomocnictwie i skorzystaniu ze szkody czy też art. 429 KC dotyczącego odpowiedzialności powierzającego przetwarzanie danych innemu podmiotowi[21]. W uzasadnieniu brakuje jednakże źródła kompetencji do wprowadzenia regulacji z art. 78 ust. 3 projektu nowej UODO, co należy poddać krytyce. Rozporządzenie ogólne nie wskazuje wprost na zastosowanie prawa krajowego w kwestiach odpowiedzialności cywilnej tam, gdzie sama regulacja rozporządzenia nie wystarcza do rozstrzygnięcia konkretnej kwestii. Wręcz przeciwnie. Motywy, jak chociażby Nr 146, wskazują, jak należy interpretować niektóre pojęcia z art. 82, w tym przypadku odpowiednio pojęcie szkody w świetle orzecznictwa TS, z kolei motyw Nr 75 zawiera otwarty katalog rodzajów szkód majątkowych i niemajątkowych. Motywy udzielają jednakże jedynie pewnych wskazówek, nie rozwiewając wszelkich wątpliwości i nie dopowiadając w pełni tego, co nie zostało uwzględnione w rozporządzeniu. Z tego względu należy przyjąć, że w celu skutecznego stosowania rozporządzenia i zapewnienia praw podmiotom przetwarzanych danych niezbędne będzie pomocnicze stosowanie prawa krajowego. Tak też argumentuje poparcie tego stanowiska *M. Gumularz*, wskazując, że nie sposób traktować art. 82 RODO jako samodzielnego i wyczerpującego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej i z tego względu należy umiejscowić go w reżimie odpowiedzialności deliktowej krajowego porządku prawnego[22]. W tym miejscu należy zauważyć, że polskie przepisy stosowane w sprawach o naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych będą musiały być stosowane i interpretowane w taki sposób, by nie naruszały ani nie wypaczały RODO, bo jedynie w takiej sytuacji można przyjąć dopuszczalność ich uzupełniającego stosowania. W praktyce polska doktryna prawa cywilnego, jak również same regulacje raczej nie będą stanowiły problemów pod kątem dopuszczalności ich stosowania w kontekście RODO, w szczególności tam, gdzie art. 82 pozostawia kwestie zupełnie nieuregulowane. Przykładowo rozumienie pojęcia szkody zarówno w polskiej nauce prawa, jak i w orzecznictwie TS jest bardzo zbliżone, wręcz pokrywające się[23]. Wyjątek stanowią zagadnienia, które po części określa art. 82 RODO, nie czyniąc tego jednak w sposób zupełny, jak np. w przypadku zastosowania art. 429 KC, który mógłby mieć znaczenie w sytuacji powierzenia danych przez administratora innemu podmiotowi, która to z kolei sytuacja jest regulowana w RODO, jednakże nie w zakresie poruszanym przez polską ustawę.

Przyjęcie dopuszczalności uzupełniającego stosowania prawa krajowego nie wpływa jednak na rozwikłanie jeszcze jednej zasadniczej kwestii, a mianowicie problematyki wskazania prawa właściwego w przypadku deliktu z zakresu ochrony danych osobowych o charakterze transgranicznym. Jak wskazuje *M. Świerczyński*, przepisy RODO milczą w tym zakresie. Choć art. 82 ust. 6 RODO wskazuje na właściwość sądu do rozstrzygania spraw dotyczących niezgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych, przepis ten milczy w kwestii wyboru właściwego prawa materialnego. *M. Świerczyński* wskazuje, że przepisy rozporządzenia Rzym II[24], zawierające normy kolizyjne dotyczące czynów niedozwolonych, wprost wyłączają jego zastosowanie do zobowiązań pozaumownych wynikających z naruszenia prawa do prywatności i innych dóbr osobistych[25]. Rozporządzenie ogólne nie zawiera więc rozstrzygnięcia tej kwestii i tym samym po raz kolejny trzeba będzie sięgnąć do prawa krajowego. Polska ustawa z 4.2.2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe[26] zawiera co prawda w art. 16 odrębną regulację poświęconą prawu właściwemu do dochodzenia roszczeń z naruszenia dóbr osobistych, jednakże nie można uznać tego przepisu za odpowiedź na analizowany problem, ponieważ dana osobowa sama w sobie nie jest zawsze dobrem osobistym (choć może nim być, o czym niżej).

Przedmiot roszczeń cywilnoprawnych z tytułu naruszenia dóbr osobistych a naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych

Jak zaznaczono powyżej, dana osobowa nie jest co do zasady kategorią dobra osobistego w samej swej istocie. Roz-

[21] *M. Gumularz*, Wpływ regulacji…, s. 35.

[22] *Ibidem*, s. 32.

[23] *D. Klimas*, *P. Wróbel*, Cywilnoprawna odpowiedzialność za naruszenie ochrony danych osobowych na gruncie RODO – wstęp do zagadnienia (w druku).

[24] Rozporządzenie (WE) Nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.7.2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Dz.Urz. UE L Nr 199, s. 40).

[25] *M. Świerczyński*, [w:] *M. Kawecki, T. Osiej* (red.), Ogólne rozporządzenie…, rozdział IV.

[26] T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1792.

porządzenie ogólne definiuje dane osobowe w art. 4 pkt 1 jako „informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej", a w katalogu otwartym wymienia ich przykłady, m.in. imię, nazwisko czy też czynniki określające fizjologiczną tożsamość osoby. Niektóre elementy tego zbioru pojawiają się także w otwartym katalogu z art. 23 polskiego KC jako dobra osobiste osoby fizycznej[27]. Wynika z tego, że chociaż przedmiot obu pojęć może być identyczny, np. wizerunek czy imię i nazwisko danej osoby, o tyle nie znaczy to, że oba pojęcia są sobie tożsame i na gruncie prawa równorzędne. Odpowiedzialność cywilna przewidziana w art. 82 RODO ma charakter czysto odszkodowawczy, tymczasem wskazany wyżej polski akt prawny przewiduje kilka niezależnych środków ochrony, tj. żądanie zaniechania działania, usunięcia skutków, zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy na wskazany cel społeczny, a także odszkodowania za wyrządzenie szkody majątkowej. Są to więc dwa oddzielne i niezależne reżimy odpowiedzialności deliktowej[28].

Powyższe stwierdzenie staje się jednak mniej oczywiste, jeżeli analizować oba reżimy odpowiedzialności z uwzględnieniem projektowanej ustawy o ochronie danych osobowych w jej obecnym kształcie. O ile w dalszym ciągu przedmiot naruszenia w obu reżimach odpowiedzialności może być formalnie odrębny, choć w praktyce identyczny, o tyle rodzaje dochodzonych roszczeń nie są już odmienne. W art. 78 ust. 1 projektu nowej UODO wprowadza się bowiem regulację odpowiadającą art. 24 ust. 1 KC i pokrywającą się z nią w najważniejszym aspekcie. Chodzi mianowicie o prawo do żądania zaprzestania naruszeń oraz do podjęcia czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków. Chociaż w dalszym ciągu regulacja z Kodeksu cywilnego ma szerszy zakres zastosowania, ponieważ dotyczy także sytuacji zagrożenia naruszeniem, a nie jedynie sytuacji *post factum*, jak jest to w nowej UODO, oraz zawiera także roszczenia zadośćuczynienia pieniężnego bądź też zapłaty określonej sumy na wskazany cel społeczny, to jednak co do zasady spełnia jedną zasadniczą funkcję – uzupełnia RODO o roszczenia o charakterze niemajątkowym.

W świetle powyższych unormowań należy skonstatować, że doprowadzono do sytuacji, w której dwie regulacje, dotyczące tylko formalnie odrębnych zagadnień, przyznają niemal identycznie roszczenia, są więc niemal tożsame zakresowo i potencjalnie można uznać je za konkurencyjne. Wiążą się z tym faktem dość oczywiste problemy. Mianowicie już w chwili obecnej stosowanie przepisów o odpowiedzialności cywilnej w połączeniu z tymi dotyczącymi ochrony danych osobowych stanowi problem zarówno dla podmiotów dochodzących swoich praw, jak i w praktyce sądowej. Bez wątpienia nasili się już teraz spotykane zamienne stosowanie pojęć z obu dziedzin, a nawet łączenie skutków z odrębnych przecież gałęzi prawa. W perspektywie omawianych niedociągnięć regulacyjnych RODO, np. w aspekcie braku odpowiednich norm kolizyjnych dla prawa materialnego, jawi się kolejne istotne zagadnienie. Skoro regulacja dotycząca ochrony dóbr osobistych w Kodeksie cywilnym jest już dobrze znana, powszechnie stosowana i przede wszystkim kompletna, to czy racjonalne będzie w ogóle dochodzenie swoich praw na podstawie nowych regulacji z zakresu ochrony danych osobowych? Przecież obie regulacje zapewniają niemal identyczne roszczenia. Należy więc zastanowić się, czy przepisy nowej UODO i RODO w zakresie odpowiedzialności cywilnej mogą okazać się w praktyce rzadko stosowanymi mechanizmami dochodzenia praw podmiotów przetwarzanych danych. Co prawda dochodzenie praw na podstawie art. 24 KC wiąże się z rezygnacją z pewnych, bezsprzecznie ważnych, ułatwień dla podmiotu przetwarzanych danych, takich jak np. przesunięcie ciężaru dowodu na administratora danych czy też przemienna właściwość sądów właściwych do rozpoznania sprawy, jednakże potencjalny powód zyskuje większą pewność, jak może się potoczyć jego sprawa, ponieważ zastosowane zostaną dobrze znane mechanizmy ochrony dóbr osobistych powiązane z ogólnymi przepisami dotyczącymi odpowiedzialności deliktowej. Dla kontrastu idealnym przykładem mniejszej pewności prawa w przypadku przepisów o ochronie danych osobowych jest kwestia orzekania o odpowiedzialności za szkodę na gruncie RODO w kontekście błędnego tłumaczenia polskiej wersji tego aktu, wskutek czego odpowiedzialność na zasadzie ryzyka z angielskiej wersji językowej została zastąpiona węższą odpowiedzialnością na zasadzie winy[29].

W związku z powyższymi uwagami, chociaż sama decyzja o odrębnym, bezpośrednim uregulowaniu odpowiedzialności cywilnej za nieprawidłowości w przetwarzaniu danych osobowych w założeniu była dobrym rozwiązaniem, ze względu na niekompletność nowych regulacji wprowadza ona zbędny chaos w polskim systemie prawa. Jak wskazuje *D. Lubasz*, „istotne znaczenie z punktu widzenia osób, których dane dotyczą, ma fakt oderwania podstawy potencjalnych roszczeń od naruszenia dóbr osobistych, w tym zwłaszcza prawa do prywatności, i oparcia ich na naruszeniu praw zagwarantowanych przepisami (…) rozporządzenia"[30], jednakże w praktyce przepisy te mogą być po prostu ze względów praktycznych niepowoływane przez podmioty dochodzące swoich praw.

[27] *D. Klimas*, *P. Wróbel*, Cywilnoprawna… (w druku).
[28] *Ibidem*.
[29] Zob. *D. Klimas*, *P. Wróbel*, Cywilnoprawna… (w druku).
[30] *D. Lubasz*, [w:] *E. Bielak-Jomaa*, *D. Lubasz*, RODO. Ogólne…

Zakres zastosowania art. 24 KC a art. 78 ust. 1 projektu nowej UODO

Aby udzielić odpowiedzi na pytanie o celowość stosowania nowych przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście alternatywnej możliwości skorzystania z ochrony wynikającej z Kodeksu cywilnego, należy poddać analizie faktyczny zakres zastosowania obu rodzajów roszczeń.

Projekt nowej UODO, określając przedmiot ochrony, wskazuje na prawa, które są chronione mocą przepisów o ochronie danych osobowych, a które zostały naruszone. Regulacja ta wskazuje więc przede wszystkim na prawa wynikające z samego RODO, ale akt ten nie będzie jedynym obowiązującym w tym zakresie, dlatego na gruncie prawa europejskiego istotna może się okazać chociażby tzw. dyrektywa policyjna[31]. Polska regulacja wskazuje natomiast na ochronę dóbr osobistych, ujętych w otwartym katalogu, którego przykładowe elementy wymienia art. 23 KC. Jak wskazano powyżej, przedmiot ochrony obu kategorii może być, a w praktyce często będzie, tożsamy. Szczególny problem interpretacyjny tworzy jednakże jedno z dóbr osobistych ukształtowanych przez doktrynę oraz orzecznictwo, a mianowicie prywatność. Jak wskazuje *M. Krzysztofek*, wynika to z faktu, że dane osobowe są elementem, czy też aspektem, prawa do prywatności[32]. Pojawia się więc pytanie, czy należy uznać dane osobowe za odrębne dobro osobiste, skoro stanowią one element innego dobra osobistego w postaci prawa do prywatności? Wydaje się, że uproszczenie takie byłoby zbyt daleko idące, a co więcej, powodowałoby dalsze trudności praktyczne w interpretacji przepisów dotyczących obu tych kategorii, jeszcze bardziej pogłębiając wspomniany już problem mieszania dwóch reżimów odpowiedzialności. W doktrynie za wyodrębnieniem danych od dóbr osobistych opowiada się także *P. Sobolewski*, stwierdzając, że „dane osobowe nie są odrębnym od prywatności dobrem osobistym. Restrykcyjne przepisy dotyczące przetwarzania danych osobowych stanowią wyraz ochrony prawa do prywatności za pomocą środków administracyjnoprawnych, natomiast ochrona prywatności jako dobra osobistego jest zapewniana przy wykorzystaniu instrumentów cywilnoprawnych”[33]. Tak więc roszczenia cywilnoprawne z Kodeksu cywilnego mają za zadanie zapewnić bezpośrednią ochronę prywatności jako dobra osobistego, natomiast ochrona danych osobowych jest jedynie środkiem do osiągnięcia celu w postaci ochrony szeroko rozumianej prywatności, jednakże na zupełnie odmiennej płaszczyźnie prawa. Roszczenia przyznane przez projekt nowej UODO i RODO co prawda modyfikują charakter przepisów o ochronie danych osobowych poprzez uwzględnienie w nich roszczeń cywilnoprawnych, jednakże nie należy zapominać, że wskazane akty prawne co do zasady są regulacjami administracyjnoprawnymi, zawierającymi jedynie elementy prawa prywatnego. Ze względu na powyższe wydaje się uzasadnione przyjęcie, że tożsamość przedmiotu obu roszczeń może zachodzić dopiero na najniższym poziomie, tzn. przedmiotu konkretnej danej osobowej i dobra osobistego.

Sama odrębność danych osobowych i dóbr osobistych nie wyklucza jeszcze, że naruszenie tych pierwszych będzie implikować naruszenie także prywatności jako dobra osobistego. Możliwość zaistnienia takiego schematu dopuszczają autorzy projektu nowej UODO[34], wskazując na częste powiązanie naruszenia ochrony danych osobowych z naruszeniem prywatności. Twórcy regulacji są jednak jednocześnie świadomi, że specyficzne rozumienie prywatności jako intymnej, indywidualnej sfery życia człowieka może prowadzić do wąskiego interpretowania jej zakresu, tym samym ograniczając możliwość powiązania obu naruszeń. Posługując się przykładem, można zadać pytanie, czy niespełnienie obowiązku aktualizacji danych na wniosek osoby fizycznej, której te dotyczą, pozyskanych np. w celu zrealizowania wcześniej zawartej umowy, będzie automatycznie naruszeniem prawa do prywatności? Wydaje się, że koncepcje naruszeń w tym przypadku nie pokrywają się.

Przedstawione dotychczas kwestie prowadzą do konkluzji, że postawiona wcześniej teza o potencjalnej nieprzydatności roszczeń z art. 78 projektu nowej UODO może się okazać, przynajmniej częściowo, nietrafna. Wydaje się, że w typowych sprawach z pogranicza danych osobowych i dóbr osobistych, dotyczących np. bezprawnego posłużenia się wizerunkiem, danymi kontaktowymi czy też związanych z pozyskiwaniem informacji o osobach fizycznych, przydatniejsze w dochodzeniu swoich praw mogą się okazać roszczenia wynikające z art. 24 KC jako dobrze już znane w polskiej praktyce i zakorzenione w rodzimym porządku prawnym. Kiedy jednak przedmiotem roszczenia będą żądania o charakterze raczej technicznym, organizacyjnym, powiązanym w sposób szczególny z danymi osobowymi i prawem osoby fizycznej do sprawowania nad nimi kontroli, przepisy nowej UODO powinny znaleźć swoje zastosowanie. Analiza zakresów przedmiotowych regulacji obu polskich ustaw jasno wykazuje, że zakresy roszczeń, choć czasem bardzo zbliżone, jednak nie są identyczne, a oczywiste jest, że sama tożsamość

[31] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylająca decyzję ramową rady 2008/977/WSISW 27.4.2016 r. (Dz.Urz. UE L Nr 119, s. 89).

[32] *M. Krzysztofek*, Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej, Warszawa 2014, s. 39.

[33] *P. Sobolewski*, [w:] *K. Osajda* (red.), Kodeks Cywilny. Komentarz, rozdział art. 23, Beck Online Komentarze, Legalis/el. 2017.

[34] Zob. Uzasadnienie do projektu, s. 37.

możliwych żądań (np. zaniechania naruszeń) nie rekompensuje tych rozbieżności.

Ostatnim, wartym poruszenia zagadnieniem jest kwestia zbiegu roszczeń z Kodeksu cywilnego, RODO oraz nowej UODO. Zgodnie z art. 24 ust. 3 KC przepisy tego artykułu nie uchybiają uprawnieniom przewidzianym w innych przepisach. Konsekwencją tak sformułowanej regulacji jest fakt, że rozważania nad wyborem roszczenia wskazane we wcześniejszych akapitach nie muszą mieć większego znaczenia, ponieważ możliwe będzie stosowanie obu ich rodzajów jednocześnie. Inną kwestią jest ocena racjonalności i praktycznego wymiaru takiego rozwiązania. Dochodzenie roszczeń niemajątkowych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, jak również projektu nowej UODO nie wyłącza zastosowania przepisów dotyczących roszczeń majątkowych na gruncie RODO. Poza wskazanym już art. 24 ust. 3 KC podobną regulację zawiera art. 78 ust. 2 nowej UODO, bezspornie odwołujący się do art. 82 RODO, który stanowi źródło roszczeń cywilnych wynikających z europejskiej regulacji.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wydaje się jasno wynikać, że szybko nadchodząca reforma systemu ochrony danych osobowych pod wieloma względami stanowi szerokie pole do prowadzenia dyskusji i badań naukowych. Skoro już sama teoretyczna analiza zagadnień, takich jak dopuszczalność uzupełniającego stosowania prawa krajowego, przyjęcie jego funkcji doprecyzowującej czy też rozróżnienie dóbr osobistych i danych osobowych, stanowi w wielu punktach niemały problem interpretacyjny, nietrudno sobie wyobrazić, w jakim stopniu kłopotliwe może się okazać stosowanie nowych przepisów w praktyce. Należy podkreślić, że rozwiązania przyjęte w projektach polskich ustaw towarzyszących RODO pozostają na chwilę obecną jedynie propozycjami, które mogą ulegać jeszcze niejednokrotnym zmianom. Jak jednak wskazuje *P. Litwiński*, sytuacja, w której opracowywane projekty nie weszłyby w życie do maja przyszłego roku, nie dostosowując tym samym ustaw sektorowych do wymogów reformy, miałaby katastrofalne skutki dla polskiej gospodarki[35]. Rozporządzenie ogólne pozostaje więc poważnym wyzwaniem zarówno dla teoretyków prawa, praktyków, jak i samego krajowego ustawodawcy.

[35] *P. Litwiński*, [w:] *S. Cydzik*, Dane osobowe: nic nie zatrzyma unijnych zmian, RP.pl 2017, http://www.rp.pl/Dane-osobowe/310309863-Dane-osobowe-nic-nie-zatrzyma-unijnych-zmian.html (dostęp z 6.12.2017 r.).

Słowa kluczowe: RODO, dane osobowe, dobra osobiste, Kodeks cywilny, UODO, roszczenia, odpowiedzialność.

General regulation on personal data protection (GDPR) and Polish law – selected aspects

In this paper the author analyses the impact of the upcoming European personal data protection reform on selected aspects of Polish legal system. The author emphasizes the choice of specific form of regulation, which is the general regulation, as the act directly effective and applicable in all member states of EU. Subsequently, admissible scope of legislative agenda of the Polish legislator is studied in the context of changes planned in the Polish personal data protection act. Civil claims granted by said act are confronted with their counterparts in already well-established regulations of Polish Civil Code. Finally, the author attempts to evaluate consequences that arise from similarities and differences of claims granted to legal persons by both regulations.

Keywords: GDPR, personal data, personal rights, Civil Code, data protection act, claims, liability.