



Warszawa, 01-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.022.27.2025.AK

Pan

Dariusz Standerski

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo informujące o pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o sprawiedliwym dostępie do danych i ich wykorzystywaniu (nr z wykazu prac legislacyjnych: UC114; dalej: „projekt ustawy”) stanowiącej w prawie krajowym niezbędny element otoczenia instytucjonalno-organizacyjnego dla przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2854 z dnia 13 lutego 2024 r. w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania¹ (dalej jako: „Akt w sprawie danych” lub „Rozporządzenie 2023/2854”), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — przedstawiam opinię dotyczącą proponowanych rozwiązań w zakresie procedur skargowych z prośbą o jej uwzględnienie w trakcie dalszych prac legislacyjnych.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2854 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/2394 i dyrektywy (UE) 2020/1828 (akt w sprawie danych) (Dz. Urz. UE L 2023/2854 z 22.12.2023).

Mając na względzie konstytucyjną rolę Rzecznika, niniejsza analiza koncentruje się na zapewnieniu jednostkom skutecznych mechanizmów ochrony ich praw, gwarantowanych zarówno przez Konstytucję RP, jak i prawo Unii Europejskiej.

Projektowane przepisy wprowadzają system dochodzenia praw oparty na dwóch odrębnych modelach proceduralnych, co wymaga szczegółowej oceny z perspektywy prawa do skutecznego środka prawnego oraz prawa do sądu (art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji RP).

Z aprobatą należy przyjąć uregulowanie w art. 6-13 projektu ustawy (z wyłączeniem art. 9 projektu ustawy) dotyczące tzw. „skarg szczególnych”², które inicjują postępowanie administracyjne przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: „Prezes UKE”), stanowiące formę realizacji prawa do wniesienia skargi wynikającego z art. 38 ust. 1 Aktu w sprawie danych. Przyznanie skarżącemu – użytkownikowi, osobie trzeciej czy posiadaczowi danych³ – statusu strony tych postępowań stanowi kluczową gwarancję proceduralną. Rozwiązanie to umożliwia aktywny udział w postępowaniu i obronę praw jednostki. Natomiast zakończenie procedury w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego, realizuje konstytucyjne prawo do sądu i zapewnia sądową kontrolę legalności działań organu. Oparcie tych postępowań na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: „KPA”), z wyjątkiem specyficznych wyłączeń odnośnie do powiadomień Prezes UKE (art. 5 projektu ustawy), jest rozwiązaniem prawidłowym, zapewniającym stronom przewidywalność tej procedury.

² Czyli:

- skargi użytkownika w sprawie umownych ograniczeń lub zakazów dostępu do danych,
- skargi użytkownika lub osoby trzeciej w sprawie decyzji posiadacza danych o wstrzymaniu lub zawieszeniu dzielenia się danymi ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa,
- skargi użytkownika lub osoby trzeciej w sprawie decyzji posiadacza danych o odrzuceniu wniosku o dostęp do danych ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa.

³ Jak i organom sektora publicznego, Komisji Europejskiej, Europejskiemu Bankowi Centralnemu lub innym organom Unii.

Wątpliwości budzi natomiast konstrukcja tzw. „skargi do właściwego organu” (skarga ogólna), przewidziana w art. 18 projektu ustawy, który to przepis ma prowadzić do instytucjonalizacji w prawie krajowym prawa do skargi zagwarantowanego w art. 38 ust. 1 Aktu w sprawie danych. Z jednej bowiem strony, przepis projektu ustawy wskazuje, że nie jest to skarga w rozumieniu Działu VIII KPA (art. 227 i nast. KPA); z drugiej strony należy zauważyć, iż nie jest to również środek inicjujący postępowanie w indywidualnej sprawie, zakończone aktem podlegającym kontroli sądowej. Zgodnie z projektem ustawy, wniesienie tej skargi nie wszczyna postępowania administracyjnego, a skarżący nie uzyskuje statusu strony. Właściwy organ jest jedynie zobowiązany do poinformowania skarżącego o podjętych działaniach w terminie od dwóch do czterech miesięcy. Taki model proceduralny sprowadza skargę do roli sygnalizacyjnej, pozbawiając jednostkę realnego wpływu na bieg sprawy i możliwości dochodzenia swoich praw w tym trybie. Konstrukcja tej skargi, w której organ ma jedynie obowiązek informacyjny, a terminy na jego realizację są stosunkowo długie, może prowadzić do przewlekłości i braku efektywności w rozpatrywaniu naruszeń. W kontekście zasady skuteczności prawa unijnego, państwa członkowskie są zobowiązane do tworzenia procedur, które nie czynią wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny UE nadmiernie utrudnionym lub praktycznie niemożliwym. Z tych względów projektowane w art. 18 rozwiązanie budzi wątpliwości co do spełniania tego wymogu, gdyż nie zapewnia ono adekwatnej reakcji organu na zgłoszone naruszenie i pozostawia skarżącego bez realnego instrumentu obrony.

Wątpliwości te potęguje fakt, że projektodawca nie rozstrzyga jednoznacznie, jaki charakter ma mieć proponowane rozwiązanie. Samo zaś odesłanie do art. 38 ust. 1 Aktu w sprawie danych nie jest wystarczające. W uzasadnieniu do projektu ustawy z jednej strony projektodawca określa skargę ogólną jako środek o „charakterze nadzorczym”, z drugiej jednak strony wskazuje, że jest ona „prawnym środkiem obrony i ochrony każdego, kto uważa, że przysługujące mu na podstawie Aktu w sprawie danych prawa zostały naruszone”. Tak skonstruowane uzasadnienie łączy

dwa rozłączne modele. Środek nadzorczy służy bowiem kontroli legalności działania administracji w interesie publicznym, natomiast prawny środek obrony chroni konkretne prawo podmiotowe jednostki. Jeśli celem projektodawcy było uczynienie ze wskazanego rozwiązania środka ochrony praw jednostki, co znajduje uzasadnienie także w prounijnej wykładni Aktu w sprawie danych⁴, to implementacja krajowa powinna zapewnić skarżącemu status strony postępowania oraz możliwość rzeczywistego dochodzenia swoich praw, a nie jedynie uzyskania informacji o podjętych przez organ działaniach. Projektowane rozwiązanie, choć formalnie zapewnia każdej osobie fizycznej lub prawnej prawo do złożenia skargi, to w praktyce może stanowić iluzoryczną formę ochrony. Jeśli zaś celem było nadanie temu rozwiązaniu charakteru nadzorczego, to rozważenia wymaga, czy w postępowaniu tym, mając na uwadze jego szczególny przedmiot, nie jest celowe wzmocnienie roli skarżącego i przyznanie mu szerszych praw niż jedynie prawa do informacji.

Uzasadnienie projektu nie określa też w sposób wystarczająco precyzyjny, jakie właściwe są materialnoprawne skutki rozpatrzenia skargi ogólnej przez właściwy organ. Projektodawca wskazuje jedynie, że skarga taka „może – jeżeli potwierdzi się taka potrzeba – skutkować wszczęciem postępowania w sprawie stosowania przepisów DA”. Sformułowanie to rodzi szereg pytań, na które projekt nie udziela odpowiedzi. Nie jest zatem jasne, czy skarżący będzie miał status strony w ewentualnym postępowaniu wszczętym z urzędu przez Prezesa UKE w następstwie rozpatrzenia skargi ogólnej, czy też będzie to postępowanie prowadzone wyłącznie w interesie publicznym, bez udziału procesowego osoby, która zgłosiła naruszenie. Nie wiadomo również, czy Prezes UKE ma obowiązek wszcząć takie postępowanie, jeżeli w wyniku rozpatrzenia skargi stwierdzi naruszenie przepisów Aktu w sprawie danych,

⁴ Unijny prawodawca posłużył się bowiem w tym przepisie sformułowaniem wskazującym na ochronę „praw” (ang. „right”, fr. „droit”, niem. „Recht”), co w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oznacza prawo podmiotowe, nie zaś ogólny interes publiczny będący przedmiotem nadzoru, por. sprawy: Van Gend en Loos (C-26/62, EU:C:1963:1) z dnia 5 lutego 1963 r.; A.B. i in. (C-824/18, EU:C:2021:153) z dnia 2 marca 2021 r. oraz Carvalho i in. (C-565/19 P, EU:C:2021:252) 25 marca 2021 r.

czy też decyzja o wszczęciu postępowania pozostaje w jego uznaniu. Wreszcie, projekt nie precyzuje, jakie środki prawne przysługują skarżącemu, jeżeli w toku rozpatrywania skargi ogólnej nie uda się zidentyfikować konkretnego podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie, lub jeżeli Prezes UKE uzna, że nie zachodzą przesłanki do wszczęcia dalszego postępowania. W praktyce może to prowadzić do sytuacji, w której skarżący otrzyma informację, że „podjęto czynności sprawdzające”, ale nie będzie miał żadnych instrumentów prawnych pozwalających na weryfikację tej odpowiedzi ani na wyegzekwowanie rzeczywistej ochrony swoich praw. Szczególnie problematyczna pozostaje kwestia, czy w przypadku niepodjęcia działań przez Prezesa UKE skarżący może skutecznie podnieść zarzut bezczynności organu w trybie art. 37 KPA, skoro nie jest stroną postępowania, a organ nie ma obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

Co więcej, projektodawca nie przedstawił przekonującego uzasadnienia dla wyłączenia przepisów Działu VIII KPA, które według uzasadnienia są „nakierowane na urzędowy charakter czynności” i dotyczą „społecznej kontroli działania administracji”.

Argumentacja ta pomija jednak istotne gwarancje proceduralne zawarte w tych przepisach, które są w pełni adekwatne dla ochrony praw indywidualnych. W świetle powyższego wyłączenie Działu VIII KPA nie prowadzi do lepszej ochrony praw jednostki, lecz do ich ograniczenia, co pozostaje w sprzeczności z deklarowanym przez projektodawcę celem zapewnienia skutecznej ochrony prawnej.

Warto również wskazać na pewną niespójność pomiędzy brzmieniem art. 18 projektu ustawy⁵ a jego uzasadnieniem⁶. Przepis odnosi się do terminu na „przekazanie informacji” skarżącemu, natomiast uzasadnienie może sugerować, że chodzi o termin na „rozpatrzenie skargi”. Taka rozbieżność może budzić wątpliwości interpretacyjne i utrudniać obywatelom zrozumienie rzeczywistego charakteru i terminów postępowania. Skarżący, kierując się treścią uzasadnienia, może oczekiwać, że jego sprawa zostanie merytorycznie rozstrzygnięta w ciągu 4 miesięcy, podczas gdy przepis przewiduje w tym czasie jedynie obowiązek przekazania informacji o podjętych działaniach. Dla przejrzystości regulacji wskazane byłoby ujednolicenie tej kwestii na poziomie przepisów prawa oraz uzasadnienia.

Ponadto, projekt ustawy nie zawiera jasnych kryteriów rozgraniczenia, w jakich sytuacjach należy zastosować skargę szczególną przewidzianą w art. 6-13 projektu, a w jakich skargę ogólną z art. 18 projektu. Uzasadnienie wskazuje jedynie, że skargi szczególne dotyczą sytuacji enumeratywnie wymienionych w Akcie w sprawie danych, natomiast art. 38 ust. 1 Aktu w sprawie danych stanowi podstawę dla skargi ogólnej. Jednakże ta enumeracja nie jest zamknięta, ponieważ art. 38 ust. 1 Aktu w sprawie danych przyznaje prawo do skargi każdemu, kto uważa, że „jego prawo wynikające z tego rozporządzenia zostało naruszone”, a zatem obejmuje wszelkie naruszenia przepisów Rozporządzenia 2023/2854, nie tylko te wymienione w przepisach szczególnych. W praktyce może to prowadzić do sytuacji, w których ta sama

okoliczność faktyczna mogłaby być przedmiotem zarówno skargi szczególnej, jak i skargi ogólnej. Właściwy organ mógłby być przedmiotem skargi ogólnej, jak i skargi szczególnej. Rozporządzenie 2023/2854, nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia wpływu skargi, o której mowa w art. 38 ust. 1 rozporządzenia 2023/2854.

2. Jeżeli informacje, o których mowa w art. 38 ust. 2 rozporządzenia 2023/2854, nie mogą zostać przekazane w terminie, o którym mowa w ust. 1, właściwy organ zawiadamia skarżącego o przyczynach opóźnienia oraz o terminie, w jakim przekaże informacje, nie dłuższym jednak niż 4 miesiące od dnia wpływu skargi.

⁶ W uzasadnieniu do projektu ustawy mowa jest o tym, że: „skargi te będą musiały zostać rozpatrzone w terminie 2 miesięcy od dnia ich wpływu. Termin ten będzie mógł zostać przedłużony do maksymalnie 4 miesięcy.”

ogólnej, a wybór niewłaściwego trybu przez skarżącego skutkowałby pozbawieniem go gwarancji proceduralnych. Dla przykładu, jeżeli użytkownik złoży skargę na posiadacza danych za naruszenie art. 4 ust. 1 Aktu w sprawie danych (odmowa dostępu do danych), ale sformułuje ją w sposób ogólny, bez powołania się na konkretny przepis (art. 4 ust. 3 lit. a Aktu w sprawie danych stanowiący podstawę skargi szczególnej), powstaje pytanie, czy organ powinien potraktować takie pismo jako skargę szczególną wszczynającą postępowanie administracyjne, czy jako skargę ogólną skutkującą jedynie obowiązkiem informacyjnym. Projekt nie przewiduje mechanizmu rozstrzygającego tę wątpliwość, co naraża skarżących na arbitralność decyzji organu w zakresie kwalifikacji prawnej ich pisma.

Projekt ustawy nie zawiera również jakiegokolwiek przepisu przewidującego konwersję między trybami skargowymi, co może prowadzić do utraty praw proceduralnych przez skarżących działających w dobrej wierze. W systemie prawnym funkcjonują liczne rozwiązania zapewniające, że błędne zakwalifikowanie pisma przez stronę nie prowadzi do odmowy jego rozpatrzenia. Jeżeli obywatel, nieposiadający specjalistycznej wiedzy prawniczej, złoży skargę w trybie art. 18 projektu ustawy, podczas gdy sprawa spełnia przesłanki wszczęcia postępowania w trybie art. 6-13 projektu ustawy, organ powinien mieć obowiązek z urzędu potraktować takie pismo jako wniosek o wszczęcie postępowania właściwego oraz pouczyć skarżącego o przysługujących mu prawach strony postępowania. Jednocześnie termin do złożenia skargi powinien być uznany za zachowany z dniem wpływu pisma w trybie art. 18, Aktu w sprawie danych, tak aby skarżący nie ponosił negatywnych konsekwencji błędnej kwalifikacji prawnej. Brak takiego przepisu w projekcie może skutkować tym, że osoby, które w dobrej wierze skorzystają ze skargi ogólnej, utracą możliwość wszczęcia postępowania szczególnego z uwagi na upływ terminu.

Sytuacja ta stwarza podstawę do ukształtowania się swoistego dwutorowego systemu skargowego, w którym obok pełnoprawnego postępowania administracyjnego (art. 6-

13, z wyłączeniem art. 9 projektu ustawy) funkcjonować może uproszczona procedura informacyjna (art. 18 projektu ustawy), która może znacząco utrudniać jednolite stosowanie przepisów i w praktyce uniemożliwiać obywatelom dostęp do skutecznej ochrony ich praw. Przeciętny użytkownik, nieposiadający specjalistycznej wiedzy prawniczej, może mieć bowiem trudności z rozróżnieniem, który tryb skargowy jest właściwy dla jego sprawy. Istnieje więc obawa, że obywatele, kierując się potocznym rozumieniem pojęcia „skarga”, będą korzystać z pozornie prostszej ścieżki z art. 18 projektu ustawy, nieświadomi, że w ten sposób pozbawiają się gwarancji procesowych, w tym prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu.

Zaznaczenia wymaga, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, zaś władztwo to nabiera szczególnego znaczenia w okresie istotnych przemian społecznych czy ustrojowych⁷. Bez wątpienia konieczność sprostania wyzwaniom, jakie niosą takie procesy może powodować, że projektowane procedury, instrumenty prawne czy instytucje mogą odbiegać od dotychczas przyjętych rozwiązań⁸. Podkreślenia jednakże wymaga, że projektowane w takim zamierzeniu rozwiązania powinny przykładowo służyć polubownemu załatwianiu sporów, które zwiększa spójność społeczną, przyczyniać się do korzystniejszego usytuowania jednostki w prowadzonym postępowaniu, czy też stwarzać możliwości bardziej efektywnego egzekwowania interesów jednostek. Trudno dostrzec, aby projektowana procedura skargowa przyczyniała się do osiągnięcia któregośkolwiek z celów.

Mając na uwadze powyższe, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o:

⁷ Zob. orzeczenie TK z 7 grudnia 1993 r. w sprawie K 7/93.

⁸ Jako przykład można wymienić instytucję bankowego postępowania ugodowego (orzeczenie TK z 27 czerwca 1995 r. w sprawie K 4/94) czy postępowania ugodowego, o którym mowa w prawie geologicznym i górniczym (orzeczenie TK z 13 marca 1996 r. w sprawie K 11/95), a także procedury powszechne, jak np. w sprawach ze stosunku pracy, ubezpieczeń społecznych czy antymonopolowych.

- 1. Doprecyzowanie roli i skutków prawnych jakie mają powstać w wyniku złożenia skargi wniesionej na podstawie art. 18 projektu.** Osiągnięcie tego celu wymaga jednoznacznego określenia, jakie konkretne działania Prezes UKE jest zobowiązany podjąć po otrzymaniu takiej skargi. W szczególności, zasadnym jest wprowadzenie wyraźnego przepisu, który stanowiłby, że skarga wniesiona w trybie art. 18 projektu ustawy, o ile spełnia przesłanki do wszczęcia jednego z postępowań szczególnych (art. 6-13 projektu ustawy), powinna być traktowana jako wniosek o jego wszczęcie z urzędu lub przekazana do rozpatrzenia we właściwym trybie, o czym skarżący powinien być pouczony.
- 2. Wzmocnienie gwarancji informacyjnych.** Osiągnięcie tego celu wymaga nałożenia na organ (Prezes UKE) obowiązku nie tylko poinformowania o podjętych działaniach, ale także o przysługujących skarżącemu dalszych środkach ochrony prawnej, w tym o możliwości złożenia skargi w trybie szczególnym, jeśli zachodzą ku temu przesłanki⁹.
- 3. Podjęcie działań edukacyjnych i informacyjnych.** Dla osiągnięcia tego celu kluczowe będzie przygotowanie przez Prezesa UKE oraz Ministerstwo Cyfryzacji jasnych i przystępnych wytycznych dla obywateli i przedsiębiorców, wyjaśniających różnice między poszczególnymi trybami skargowymi oraz wskazujących, w jakich sytuacjach należy korzystać z konkretnych instrumentów prawnych.
- 4. Dokonanie ponownego szacowania wpływu nowej regulacji na urzeczywistnienie prawa jednostki do sądu.** Wątpliwości budzą również niektóre założenia przyjęte w Ocenie Skutków Regulacji. Szacowanie wpływu nowej regulacji na obciążenie sądów administracyjnych jako „mały lub bardzo mały” wydaje się nadmiernie optymistyczne, zważywszy na nowatorski charakter przepisów i potencjalną skalę sporów w gospodarce opartej na

⁹ Por. obowiązek wynikający z art. 38 ust. 1 zd. 2 Rozporządzenia 2023/2854: „Koordynator danych na wniosek przedstawia osobom fizycznym i prawnym wszelkie informacje niezbędne do wniesienia skargi do odpowiedniego właściwego organu”.

danych. Zaniżona estymacja ryzyka może w przyszłości przełożyć się na wydłużenie postępowań sądowych, naruszając tym samym prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Dla osiągnięcia tego celu zasadne może być pogłębienie oceny wpływu lub dokonanie oceny wpływu ex post.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione uwagi zostaną uwzględnione w toku dalszych prac legislacyjnych, przyczyniając się do stworzenia spójnego i efektywnego systemu ochrony praw jednostki w ramach implementacji Aktu w sprawie danych.

Jednocześnie zapewniam o gotowości współpracy w tym zakresie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/