

# Guidelines



## Wytyczne 10/2020 w sprawie ograniczeń na podstawie art. 23 RODO

**Wersja 2.1**

**Przyjęte 13 października 2021 r.**

## Tabela zawierająca informacje o wersji

Wersja 1.0	15 grudnia 2020 r.	Przyjęcie wytycznych do konsultacji publicznych
Wersja 2.0	13 października 2021 r.	Przyjęcie wytycznych po konsultacjach publicznych
Wersja 2.1	15 marca 2022 r.	Zmiana formatowania

## Spis treści

1	Wprowadzenie .....	5
2	Znaczenie terminu „ograniczenia” .....	6
3	Wymogi określone w art. 23 ust. 1 RODO .....	7
3.1	Nienaruszanie istoty podstawowych praw i wolności .....	7
3.2	Akty prawne wprowadzające ograniczenia i wymóg ich przewidywalności (motyw 41 i orzecznictwo TSUE).....	7
3.3	Podstawy ograniczeń.....	9
3.3.1	Bezpieczeństwo narodowe, obrona i bezpieczeństwo publiczne.....	9
3.3.2	Zapobieganie przestępczości, prowadzenie postępowań przygotowawczych, wykrywanie lub ściganie czynów zabronionych lub wykonywanie kar, w tym ochrona przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobieganie takim zagrożeniom .....	9
3.3.3	Inne ważne cele leżące w ogólnym interesie publicznym .....	10
3.3.4	Ochrona niezależności sądów i postępowania sądowego.....	10
3.3.5	Zapobieganie naruszeniom zasad etyki w zawodach regulowanych, prowadzenie postępowań w takich sprawach, ich wykrywanie oraz ściganie.....	11
3.3.6	Funkcje kontrolne, inspekcyjne lub regulacyjne związane ze sprawowaniem władzy publicznej w przypadkach, o których mowa w art. 23 lit. a) – e) oraz g) RODO.....	11
3.3.7	Ochrona osoby, której dane dotyczą, lub praw i wolności innych osób .....	11
3.3.8	Egzekucja roszczeń cywilnoprawnych.....	11
3.4	Prawa osób, których dane dotyczą, i obowiązki administratora danych, które mogą zostać ograniczone.....	11
3.5	Analiza konieczności i proporcjonalności.....	12
4	Wymogi art. 23 ust. 2 RODO.....	13
4.1	Kategorie danych osobowych.....	14
4.2	Zakres ograniczeń.....	14
4.3	Zabezpieczenia zapobiegające nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazywaniu .....	14
4.4	Określenie administratora .....	15
4.5	Okresy przechowywania.....	15
4.6	Ryzyko naruszenia praw i wolności osób, których dane dotyczą .....	15
4.7	Prawo osób, których dane dotyczą, do uzyskania informacji o ograniczeniach, o ile nie narusza to celu ograniczenia .....	16
5	Konsultacje z organami nadzorczymi (art. 36 ust. 4 i art. 57 ust. 1 lit. c) RODO).....	16
6	Nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie wymogów art. 23 RODO .....	17
7	Konkretne elementy dotyczące administratorów i podmiotów przetwarzających .....	17

7.1 Zasada rozliczalności.....	17
7.2 Wykonywanie praw osób, których dane dotyczą, po zniesieniu ograniczeń.....	18
7.3 Nieprzestrzeganie przez administratora aktu prawnego nakładającego ograniczenia.....	18
8 Wnioski .....	19
9 Załącznik: Listy kontrolne – art. 23 RODO w skrócie.....	20
9.1 Wymogi określone w art. 23 ust. 1 RODO.....	20
9.2 Wymogi określone w art. 23 ust. 2 RODO.....	20

## Europejska Rada Ochrony Danych,

uwzględniając art. 70 ust. 1 lit. e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/679/UE 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 (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.<sup>1</sup>,

uwzględniając art. 12 i art. 22 swojego regulaminu wewnętrznego,

### PRZYJĘŁA NASTĘPUJĄCE WYTYCZNE:

## 1 WPROWADZENIE

1. Niniejszy dokument ma na celu zapewnienie wytycznych dotyczących stosowania art. 23 RODO. Wytyczne te zawierają dogłębną analizę kryteriów stosowania ograniczeń, ocen, które należy uwzględniać, sposobu, w jaki osoby, których dane dotyczą, mogą wykonywać swoje prawa po zniesieniu ograniczeń, oraz skutków naruszeń art. 23 RODO.
2. Ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych jest prawem podstawowym. W art. 16 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej upoważniono Parlament Europejski i Radę do określenia zasad dotyczących ochrony danych osobowych oraz zasad dotyczących swobodnego przepływu danych osobowych. RODO chroni prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych. Ochrony danych nie da się zapewnić bez poszanowania praw i zasad określonych w RODO (art. 12–22 i art. 34, a także art. 5 w zakresie, w jakim jego przepisy odpowiadają prawom i obowiązkom przewidzianym w art. 12–22 RODO). Wszystkie te prawa i obowiązki stanowią istotę podstawowego prawa do ochrony danych, a ich stosowanie powinno być zasadą ogólną. W szczególności wszelkie ograniczenia prawa podstawowego do ochrony danych muszą być zgodne z art. 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”).
3. Właśnie w tym kontekście należy odczytywać i interpretować art. 23 RODO. Artykuł ten zatytułowano „ograniczenia”. Stanowi on, że na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego stosowanie niektórych przepisów rozporządzenia odnoszących się do praw osób, których dane dotyczą, i obowiązków administratorów może zostać ograniczone w wymienionych w tym artykule sytuacjach. Ograniczenia należy postrzegać jako wyjątki od ogólnej zasady pozwalającej na korzystanie z praw i przewidującej nałożenie obowiązków zapisanych w RODO<sup>2</sup>. Ograniczenia jako takie należy

---

<sup>1</sup> Odniesienia do „państw członkowskich” zawarte w niniejszym dokumencie należy rozumieć jako odniesienia do „państw członkowskich EOG”.

<sup>2</sup> Sytuacje te nie obejmują scenariuszy, w odniesieniu do których zastosowanie ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 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 uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW.

interpretować zawężająco, stosować wyłącznie w ściśle określonych okolicznościach i tylko wtedy, gdy spełnione są określone warunki.

4. Nawet w wyjątkowych sytuacjach ochrona danych osobowych nie może zostać w zupełności ograniczona. Należy ją utrzymać we wszystkich środkach nadzwyczajnych, zgodnie z art. 23 RODO, przyczyniając się w ten sposób do poszanowania nadrzędnych wartości, na których opiera się Unia czyli demokracji, praworządności i praw podstawowych: wszelkie działania podejmowane przez państwa członkowskie muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa oraz istotą podstawowych praw i wolności i nie mogą być nieodwracalne, a administratorzy danych i podmioty przetwarzające muszą nadal przestrzegać przepisów o ochronie danych.
5. Należy zauważyć, że we wszystkich przypadkach, w których prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego dopuszcza ograniczenie praw osób, których dane dotyczą, lub obowiązków administratorów (w tym współadministratorów<sup>3</sup>) i podmiotów przetwarzających<sup>4</sup>, zasada rozliczalności określona w art. 5 ust. 2 RODO nadal ma zastosowanie. Oznacza to, że administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie unijnych ram ochrony danych, w tym zasad odnoszących się do przetwarzania danych osób, których dane dotyczą, i musi być w stanie wykazać wobec tych osób przestrzeganie unijnych ram ochrony danych.
6. Jeżeli ustawodawca UE lub ustawodawca krajowy ustanawia ograniczenia na podstawie art. 23 RODO, zapewnia, aby spełniały one wymogi określone w art. 52 ust. 1 Karty, a w szczególności przeprowadza ocenę proporcjonalności, aby ograniczenia nie wykraczały poza to, co jest ściśle konieczne.

## 2 ZNACZENIE TERMINU „OGROANICZENIA”

7. Termin „ograniczenia” nie jest zdefiniowany w RODO. W art. 23 i motywie 73 RODO wymieniono jedynie warunki, na jakich można stosować ograniczenia.
8. W niniejszych wytycznych termin „ograniczenia” będzie oznaczać każde ograniczenie zakresu obowiązków i praw przewidzianych w art. 12–22 i art. 34 RODO, a także w odpowiednich przepisach art. 5 zgodnie z art. 23 RODO. Ograniczenie danego prawa musi służyć ważnym celom, na przykład ochronie praw i wolności innych osób, lub ważnym celom leżącym w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego wymienionym w art. 23 ust. 1 RODO. W związku z tym ograniczenia praw osób, których dane dotyczą, mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy zagrożone są te wymienione interesy<sup>5</sup>, a przedmiotowe ograniczenia mają na celu ich ochronę.
9. Ograniczenia muszą być zatem poparte jasnym uzasadnieniem. Aby ograniczenia były zgodne z prawem, muszą być ustalone w drodze aktu prawnego, dotyczyć ograniczonej liczby praw osób, których dane dotyczą, lub obowiązków administratora wymienionych w art. 23 RODO<sup>6</sup>, szanować istotę omawianych podstawowych praw i wolności, stanowić w demokratycznym społeczeństwie

---

<sup>3</sup> W przypadku współadministrowania, a w szczególności w przypadku gdy administratorzy pochodzą z różnych państw członkowskich, należy rozważyć i uwzględnić ograniczenia mające zastosowanie zgodnie z art. 23, aby współadministratorzy w ramach ustaleń zyskali jasność co do swoich ról.

<sup>4</sup> Chociaż w dalszej części niniejszych wytycznych występować będą odniesienia wyłącznie do „administratorów”, zalecenia są kierowane, w stosownych przypadkach, również do podmiotów przetwarzających.

<sup>5</sup> Wyczerpujący wykaz tych i interesów znajduje się w art. 23 ust. 1 RODO.

<sup>6</sup> Istnieją pewne prawa, których nie można ograniczyć na podstawie art. 23 RODO, takie jak prawo do wniesienia skargi do organu nadzorczego (art. 77 RODO).

niezbędny i proporcjonalny środek oraz służyć jednemu z celów określonych w art. 23 ust. 1 RODO, jak opisano poniżej.

10. Co więcej, jak wspomniano w motywie 73 RODO, ograniczenia powinny być zgodne z wymogami Karty oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
11. Oprócz ograniczeń, o których mowa w art. 23, w RODO ustanowiono również przepis dotyczący szczególnych sytuacji związanych z przetwarzaniem, jak określono w rozdziale IX, na którego podstawie państwa członkowskie mogą przewidzieć w swoich przepisach prawnych szczegółowe środki mające wpływ na prawa osób, których dane dotyczą, takie jak odstępstwa lub wyjątki (np. art. 85 lub 89 RODO). Niniejsze wytyczne nie obejmują jednak tych przypadków.
12. Ograniczenie zakresu obowiązków i praw przewidzianych w art. 12–22 i art. 34 może przybierać różne formy, ale nie może nigdy prowadzić do ogólnego zawieszenia wszystkich praw. Akty prawne ustanawiające ograniczenia na podstawie art. 23 RODO mogą również przewidywać, że wykonanie prawa jest opóźnione w czasie, że prawo jest wykonywane częściowo lub ograniczone do określonych kategorii danych lub że prawo może być wykonywane pośrednio przy udziale niezależnego organu nadzorczego.

### 3 WYMOGI OKREŚLONE W ART. 23 UST. 1 RODO

13. W art. 23 ust. 1 RODO wymieniono szereg wymogów, które wyszczególniono poniżej. Aby można było zgodnie z prawem powołać się na dany środek, wszystkie te wymogi muszą być spełnione.

#### 3.1 Nienaruszanie istoty podstawowych praw i wolności

14. Jednym z głównych celów przepisów o ochronie danych jest zwiększenie kontroli osób, których dane dotyczą, nad dotyczącymi ich danymi osobowymi. Każde ograniczenie musi uwzględniać poszanowanie istoty prawa, które podlega ograniczeniu. Oznacza to, że nie da się uzasadnić rozległych i inwazyjnych ograniczeń w zakresie, w jakim pozbawiają one podstawowe prawo jego zasadniczej treści. W każdym razie ogólne wyłączenie praw osób, których dane dotyczą, w odniesieniu do wszystkich lub konkretnych operacji przetwarzania danych lub w odniesieniu do konkretnych administratorów byłoby sprzeczne z istotą podstawowego prawa do ochrony danych osobowych zapisanego w Karcie. Jeżeli istota prawa zostaje naruszona, danego ograniczenie uznaje się za niezgodne z prawem bez konieczności dalszej oceny, czy służy ono celowi interesu ogólnego lub spełnia kryteria konieczności i proporcjonalności.
15. Aby zagwarantować tę kontrolę, osobom, których dane dotyczą, przysługuje szereg praw w ramach prawa do ochrony danych, a administrator ma szereg obowiązków wobec osoby, której dane dotyczą, określonych w art. 12–22 i art. 34 RODO, a także w art. 5 w zakresie, w jakim przepisy tego artykułu odpowiadają prawom i obowiązkom przewidzianym w art. 12–22 RODO. Właśnie w tym kontekście należy odczytywać i interpretować art. 23 RODO.

#### 3.2 Akty prawne wprowadzające ograniczenia i wymóg ich przewidywalności (motyw 41 i orzecznictwo TSUE)

16. Wymóg dotyczący aktu prawnego oznacza, że administratorzy mogą powoływać się na ograniczenie przewidziane w art. 23 RODO jedynie w zakresie, w jakim ograniczenie to zostało określone w prawie Unii lub prawie państwa członkowskiego. Bez odpowiedniego aktu prawnego administratorzy nie mogą powoływać się bezpośrednio na podstawy wymienione w art. 23 ust. 1 RODO. W motywie 41 RODO stwierdza się, że „[w] przypadku gdy w niniejszym rozporządzeniu jest mowa o podstawie prawnej lub akcie prawnym, niekoniecznie wymaga to przyjęcia aktu prawnego przez parlament, z zastrzeżeniem

wymogów wynikających z porządku konstytucyjnego danego państwa członkowskiego. Taka podstawa prawna lub taki akt prawny powinny być jasne i precyzyjne, a ich zastosowanie przewidywalne dla osób im podlegających – jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [...] i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”<sup>7</sup>.

17. Zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być „przewidziane ustawą”. Jest to odpowiednik wyrażenia „przewidzianych przez ustawę” zawartego w art. 8 ust. 2 europejskiej konwencji praw człowieka<sup>8</sup>, które oznacza nie tylko przestrzeganie prawa krajowego, ale odnosi się również do jego jakości bez uszczerbku dla charakteru aktu, wymagając jego zgodności z praworządnością. W szczególności prawo krajowe musi mieć **wystarczająco jasne brzmienie, aby zapewnić osobom fizycznym odpowiednie informacje odnośnie do okoliczności, w których administratorzy są uprawnieni do stosowania takich ograniczeń, i warunków, na jakich są do tego uprawnieni**. Te same rygorystyczne normy powinny być stosowane do wszelkich ograniczeń, które mogą być nakładane przez państwa członkowskie. Zgodnie z RODO i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) istotne jest bowiem, aby akty prawne mające na celu ograniczenie zakresu praw osób, których dane dotyczą, lub obowiązków administratora były przewidywalne dla osób, których dane dotyczą.
18. Chociaż każdy akt prawny musi w każdym przypadku być dostosowany do zamierzonego celu i spełniać kryterium przewidywalności, akt prawny ustanawiający przepisy dotyczące stosowania ograniczeń na podstawie art. 23 RODO nie zawsze musi być ograniczony w czasie lub powiązany z konkretnym okresem.
  - a. W niektórych przypadkach ograniczenie nie jest ściśle związane z ramami czasowymi, ponieważ podstawa ograniczenia, którą akt prawny ma chronić, sama w sobie nie jest ograniczona w czasie. W świetle zasady konieczności i proporcjonalności niezbędne jest zapewnienie, aby w takich aktach prawnych odnoszono się do podstawy ograniczenia, która wymaga ochrony na bieżąco lub w sposób stały w demokratycznym społeczeństwie. Na przykład akt prawny ograniczający zakres obowiązków i praw przewidzianych w art. 12–22 i art. 34 w celu zapewnienia ochrony niezależności sądów i postępowania sądowego można na przykład uznać za spełniający stały cel w społeczeństwie demokratycznym, a zatem jego stosowanie nie może być ograniczone w czasie.

---

<sup>7</sup> Rodzaj rozważanych aktów prawnych musi być zgodny z prawem Unii lub prawem krajowym. W zależności od stopnia ingerencji będącej skutkiem ograniczenia na szczeblu krajowym może być wymagany konkretny akt prawny, uwzględniający poziom normy prawa.

<sup>8</sup> Zob. w szczególności Europejski Trybunał Praw Człowieka, 14 września 2010 r., *Sanoma Uitgevers B.V./Niederlandy*, EC:ECHR:2010:0914JUD003822403, pkt 83: „[P]onadto, jeżeli chodzi o wyrażenia »przewidziane przez ustawę« i »które określa ustawa«, które pojawiają się w art. 8–11 Konwencji, Trybunał zauważa, że zawsze rozumiał termin »ustawa« w sensie »merytorycznym«, a nie »formalnym«; uwzględnił zarówno »prawo pisane« obejmujące wydane ustawy niższego rzędu oraz środki regulacyjne przyjęte przez organy regulacyjne ds. zawodów regulowanych w ramach niezależnych uprawnień do ustanawiania przepisów, nadanych im przez parlament, jak i prawo niepisane. Termin »ustawa« należy rozumieć w ten sposób, że obejmuje on akty prawa stanowionego oraz »prawo wypracowane« przez sądy. Podsumowując, »ustawa« oznacza przepis obowiązujący zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez właściwe sądy”. Jeżeli chodzi o pojęcie „przewidziane ustawą”, kryteria ustalone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka należy stosować w sposób sugerowany w opiniach rzecznika generalnego TSUE w sprawach połączonych C-203/15 i C- 698/15, *Tele2 Sverige AB*, ECLI:EU:C:2016:572, pkt 137–154 lub w sprawie C-70/10, *Scarlet Extended*, ECLI:EU:C:2011:255, pkt 99.



- b. W innych przypadkach podstawa ograniczenia, która podlega ochronie, jest sama w sobie ograniczona w czasie, w związku z czym w akcie prawnym należy przewidzieć ograniczenie czasowe w celu spełnienia kryterium przewidywalności. EROD jest zdania, że na przykład w przypadku gdy ograniczenia są przyjmowane w kontekście stanu wyjątkowego w celu ochrony zdrowia publicznego, jeżeli nakłada się te ograniczenia bez precyzyjnego wskazania ich ograniczenia w czasie, nie spełniają one kryterium przewidywalności, w tym gdy takie ograniczenia mają zastosowanie z mocą wsteczną lub podlegają niesprecyzowanym warunkom<sup>9</sup>.
19. Ten związek między przewidywanymi ograniczeniami a zamierzonym celem powinien być jasno określony i wykazany w odnośnym akcie prawnym lub w dodatkowych dokumentach uzupełniających. Samo występowanie pandemii nie jest na przykład wystarczającym powodem do wprowadzenia jakiegokolwiek ograniczenia praw osób, których dane dotyczą; każde ograniczenie powinno bowiem wyraźnie przyczyniać się do ochrony ważnego celu leżącego w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego.

### 3.3 Podstawy ograniczeń

20. Aby przyjąć akt prawny ustanawiający ograniczenia i zastosować ograniczenie w konkretnym przypadku, niezbędne jest spełnienie co najmniej jednego z poniższych warunków określonych w art. 23 ust. 1 RODO. Jest to wykaz wyczerpujący, co oznacza, że ograniczeń nie można wprowadzać na żadnych innych warunkach niż te wymienione poniżej.
21. Ten związek między przewidzianymi ograniczeniami a zamierzonym celem powinien być jasno określony i wykazany w akcie prawnym.

#### 3.3.1 Bezpieczeństwo narodowe, obrona i bezpieczeństwo publiczne

22. Zgodnie z art. 23 ust. 1 lit. a), b) i c) RODO celem ograniczenia praw osób, których dane dotyczą, może być bezpieczeństwo narodowe lub publiczne lub obrona państw członkowskich.
23. Ponadto bezpieczeństwo publiczne obejmuje ochronę życia ludzkiego, zwłaszcza w odpowiedzi na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka.

#### 3.3.2 Zapobieganie przestępczości, prowadzenie postępowań przygotowawczych, wykrywanie lub ściganie czynów zabronionych lub wykonywanie kar, w tym ochrona przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobieganie takim zagrożeniom

24. W pewnych przypadkach przekazywanie informacji osobom, których dane dotyczą i które są objęte postępowaniem przygotowawczym, może zagrozić powodzeniu tego postępowania. W związku z tym niezbędne może być ograniczenie prawa do informacji lub innych praw osoby, której dane dotyczą, zgodnie z art. 23 ust. 1 lit. d) RODO. Jest to istotne na przykład w związku z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy lub w działalności laboratoriów kryminalistycznych<sup>10</sup>.
25. Niemniej jednak, zgodnie z orzecznictwem TSUE, pominięte informacje przekazuje się, jeżeli nie może to już zagrozić prowadzonemu postępowaniu przygotowawczemu oraz z chwilą, z którą nie może to już mu zagrozić<sup>11</sup>. Oznacza to, że osobie, której dane dotyczą, należy jak najszybciej przekazać

---

<sup>9</sup> Zob. również pkt 46 powyżej.

<sup>10</sup> Motyw 19 RODO.

<sup>11</sup> Opinia 1/15 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z 26 lipca 2017 r. dotycząca projektu umowy między Kanadą a Unią Europejską o przekazywaniu i wykorzystaniu danych dotyczących przelotu pasażera, ECLI:EU:C:2017:592.

konkretne (odpowiednio dostosowane) zawiadomienie o ochronie danych, z podaniem poszczególnych praw, takich jak prawo dostępu, prawo do sprostowania itp.

26. Ponadto cel, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, obejmuje ochronę życia ludzkiego, w szczególności w ramach reakcji na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka<sup>12</sup>.

### 3.3.3 Inne ważne cele leżące w ogólnym interesie publicznym

27. W art. 23 ust. 1 lit. e) RODO wskazano jako inne ważne cele leżące w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego ważny interes gospodarczy lub finansowy, w tym kwestie pieniężne, budżetowe i podatkowe, zdrowie publiczne i zabezpieczenie społeczne. Może to dotyczyć na przykład prowadzenia rejestrów publicznych z uwagi na względy ogólnego interesu publicznego lub dalsze przetwarzanie zarchiwizowanych danych osobowych w celu dostarczenia konkretnych informacji o postawie politycznej w ramach dawnych systemów państw totalitarnych<sup>13</sup>. Koszty poniesione w związku z dostarczaniem informacji, a tym samym obciążenie finansowe budżetów publicznych, nie są jednak wystarczające, aby uzasadnić interesem publicznym ograniczenie praw osób, których dane dotyczą. Administracja podatków bezpośrednich może na przykład nałożyć ograniczenia na prawa dostępu osoby, której dane dotyczą, w przypadku gdy osoba ta jest objęta dochodzeniem prowadzonym przez administrację podatkową w ramach jej obowiązków prawnych, o ile taki dostęp zagrażałby toczącemu się dochodzeniu. Takie ograniczenie powinno być jednak zawężone do czasu niezbędnego do przeprowadzenia danego dochodzenia i powinno zostać zniesione niezwłocznie po zamknięciu dochodzenia przez administrację podatkową. Osoba, której dane dotyczą, musi zostać niezwłocznie poinformowana o ograniczeniu, i należy przekazać jej uzasadnienie leżące u podstaw decyzji administratora oraz wskazać datę, od której może ponownie korzystać z przysługującego jej prawa dostępu. Ponadto należy zapewnić odpowiednie zabezpieczenia, takie jak np. dostęp pośredni<sup>14</sup> – o ile jest to przewidziane w prawie krajowym – aby zgodność przetwarzania z prawem mógł zweryfikować niezależny organ.
28. Aby zapewnić realizację celu leżącego w ogólnym interesie publicznym, jakim jest dostępność prawa, administracja publiczna może nałożyć ograniczenia na prawo sprzeciwu wobec przetwarzania spseudonimizowanych danych osobowych w celu opracowania dokumentu referencyjnego i informacji identyfikujących, w zależności od rodzaju szkody, kwoty, o które wnoszą strony sporu, oraz kwoty, które oferują, a także kwoty przyznane ofiarom tytułem odszkodowania za wyrządzoną im szkodę fizyczną w orzeczeniach sądowych wydanych w postępowaniu odwoławczym przez sądy administracyjne i cywilne. Takie ograniczenia mogą być wprowadzone, o ile spełnione są warunki określone w art. 23 ust. 2 RODO, w szczególności w drodze wdrożenia zabezpieczeń takich jak podawanie wyłącznie orientacyjnych zakresów kwot odszkodowania, usunięcie imion i nazwisk stron sporu oraz pseudonimizacja przetwarzanych danych osobowych.

### 3.3.4 Ochrona niezależności sądów i postępowania sądowego

29. W art. 23 ust. 1 lit. f) RODO przewidziano również potrzebę ograniczenia niektórych praw osób, których dane dotyczą, lub obowiązków administratora danych w celu ochrony niezależności sądów i postępowania sądowego.

---

<sup>12</sup> Motyw 73 RODO.

<sup>13</sup> Motyw 73 RODO.

<sup>14</sup> Mianowicie osoba, której dane dotyczą, może zwrócić się do właściwego organu nadzorczego o przeprowadzenie niezbędnych kontroli i weryfikacji informacji odnoszących się do osoby, której dane dotyczą. Taki pośredni dostęp można ustanowić na przykład do celów ochrony bezpieczeństwa narodowego, obrony lub bezpieczeństwa publicznego. Organ nadzorczy może wówczas uzyskać dostęp do informacji i je zweryfikować, a w stosownych przypadkach zwrócić się o sprostowanie lub usunięcie przetwarzanych danych osobowych.

30. Zakres tych ograniczeń powinien być dostosowany do przepisów krajowych regulujących te kwestie.

### 3.3.5 Zapobieganie naruszeniom zasad etyki w zawodach regulowanych, prowadzenie postępowań w takich sprawach, ich wykrywanie oraz ściganie

31. W art. 23 ust. 1 lit. g) RODO wspomniano o naruszeniach zasad etyki w zawodach regulowanych, takich jak zawód lekarza i prawnika.

32. Są to przypadki, w których postępowanie nie dotyczy co do zasady przestępstw, ponieważ jeżeli postępowanie dotyczy przestępstwa, zastosowanie miałaby podstawa określona w pkt 3.3.2.

### 3.3.6 Funkcje kontrolne, inspekcyjne lub regulacyjne związane ze sprawowaniem władzy publicznej w przypadkach, o których mowa w art. 23 lit. a) – e) oraz g) RODO

Podstawa ograniczenia, o której mowa w art. 23 ust. 2 lit. h) RODO, odnosi się do potencjalnego ograniczenia, gdy wykonywane są funkcje kontrolne, inspekcyjne lub regulacyjne związane, nawet sporadycznie, ze sprawowaniem władzy publicznej w przypadkach, o których mowa w pkt 3.3.1–3.3.3 i 3.3.5.

### 3.3.7 Ochrona osoby, której dane dotyczą, lub praw i wolności innych osób

33. Art. 23 ust. 1 lit. i) RODO odnosi się do podstawy ograniczenia mającej na celu ochronę osoby, której dane dotyczą, lub praw i wolności innych osób.

34. Ograniczenie mające na celu ochronę praw i wolności innych osób można zilustrować przykładem dochodzenia administracyjnego lub postępowania dyscyplinarnego, lub postępowania przygotowawczego w sprawie zarzutów molestowania w miejscu pracy. W takim przypadku akt prawny może przewidywać, że osoba, wobec której prowadzone jest dochodzenie lub postępowanie dyscyplinarne, może podlegać ograniczeniu przysługującego jej prawa dostępu, jeżeli nie można ujawnić tożsamości domniemanej ofiary lub świadka lub sygnalisty w celu ochrony tych osób przed działaniami odwetowymi. Ofiara lub świadek także mogą podlegać ograniczeniu ich prawa dostępu w celu poszanowania prawa do prywatności i ochrony danych osoby, wobec której prowadzone jest dochodzenie lub postępowanie dyscyplinarne.

### 3.3.8 Egzekucja roszczeń cywilnoprawnych

35. W art. 23 ust. 1 lit. j) RODO wskazano także egzekucję roszczeń cywilnoprawnych jako podstawę ograniczeń. Podczas gdy w art. 23 ust. 1 lit. j) RODO dopuszczono ograniczenia w celu ochrony indywidualnych interesów (potencjalnej) strony postępowania, w art. 23 ust. 1 lit. f) RODO dopuszcza się ograniczenia służące ochronie samego postępowania sądowego, a także mających zastosowanie przepisów proceduralnych.

## 3.4 Prawa osób, których dane dotyczą, i obowiązki administratora danych, które mogą zostać ograniczone

36. Zgodnie z art. 23 RODO ograniczyć można jedynie art. 12–22, art. 34 RODO i art. 5 w zakresie, w jakim jego przepisy odpowiadają prawom i obowiązkom przewidzianym w art. 12–22.

37. Ograniczenia obowiązków dotyczą ograniczeń zasad regulujących przetwarzanie danych osobowych w zakresie, w jakim przepisy art. 5 odpowiadają obowiązkom przewidzianym w art. 12–22 RODO, oraz zawiadamiania osób, których dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych osobowych (art. 34 RODO). Art. 5 RODO, który ustanawia zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych, jest jednym z najważniejszych artykułów RODO. Ograniczenia zasad ochrony danych muszą być należycie uzasadnione sytuacją wyjątkową, nie mogą naruszać istoty przedmiotowych podstawowych praw

i wolności oraz należy je wprowadzać po przeprowadzeniu analizy konieczności i proporcjonalności<sup>15</sup> (zob. sekcja 3.5 poniżej). Należy zauważyć, że art. 5 RODO można ograniczyć jedynie w zakresie, w jakim jego przepisy odpowiadają prawom i obowiązkom przewidzianym w art. 12–22 RODO.

38. Ograniczenia praw dotyczą prawa do przejrzystego informowania (art. 12 RODO), prawa do informacji (art. 13 i 14 RODO), prawa dostępu (art. 15 RODO), prawa do sprostowania danych (art. 16 RODO), prawa do usunięcia danych (art. 17 RODO), prawa do ograniczenia przetwarzania (art. 18 RODO), obowiązku powiadomienia o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub o ograniczeniu przetwarzania (art. 19 RODO), prawa do przenoszenia danych (art. 20 RODO), prawa do sprzeciwu (art. 21 RODO), prawa do niepodlegania zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji w indywidualnych przypadkach (art. 22 RODO).
39. Oznacza to, że wszelkie inne prawa osób, których dane dotyczą, takie jak prawo do wniesienia skargi do organu nadzorczego (art. 77 RODO), lub inne obowiązki administratorów danych nie mogą być ograniczane.

### 3.5 Analiza konieczności i proporcjonalności

40. Ograniczenia są zgodne z prawem jedynie wówczas, gdy stanowią w społeczeństwie demokratycznym niezbędny i proporcjonalny środek, jak określono w art. 23 ust. 1 RODO. Oznacza to, że aby zapewnić zgodność z RODO, ograniczenia muszą pozytywnie przejść analizę konieczności i proporcjonalności<sup>16</sup>. Taką analizę konieczności i proporcjonalności należy przeprowadzić przed podjęciem przez prawodawcę decyzji o wprowadzeniu ograniczenia.
41. Cel, który ma być zagwarantowany, zapewnia kontekst, w jakim można ocenić konieczność środka. Ważne jest zatem określenie celu w sposób wystarczająco szczegółowy, aby umożliwić ocenę, czy dany środek jest niezbędny. Na przykład jeżeli w postępowaniu administracyjnym konieczne jest ograniczenie części postępowania przygotowawczego, ale pewne informacje mogą już zostać ujawnione osobom, których dane dotyczą, informacje te należy przekazać takim osobom. W orzecznictwie TSUE w odniesieniu do wszelkich ograniczeń w korzystaniu z praw do ochrony danych osobowych i poszanowania życia prywatnego w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przyjmuje się kryterium absolutnej konieczności: „ochrona prawa podstawowego do prywatności wymaga, aby [...] odstępstwa i ograniczenia ochrony danych ograniczały się do tego, co absolutnie konieczne”<sup>17</sup>. ETPC stosuje kryterium absolutnej konieczności w zależności od kontekstu i wszystkich okoliczności w danym przypadku, na przykład w odniesieniu do tajnych środków nadzoru<sup>18</sup>.
42. Jeżeli kryterium to zostanie spełnione, przeprowadza się ocenę proporcjonalności planowanego środka. Jeżeli projekt środka nie przejdzie analizy konieczności, nie ma potrzeby badania jego

---

<sup>15</sup> Zob. [Wytyczne Europejskiego Inspektora Ochrony Danych \(EIOD\), „Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit”](#) [„Wytyczne EIOD w sprawie oceny konieczności środków ograniczających prawo podstawowe do ochrony danych osobowych: zestaw narzędzi”], [EDPS Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data](#) [„Wytyczne EIOD w sprawie oceny proporcjonalności środków ograniczających prawa podstawowe do prywatności i ochrony danych osobowych”] i [EDPS quick-guide to necessity and proportionality](#) [„Krótki przewodnik EIOD po zasadzie konieczności i proporcjonalności”].

<sup>16</sup> W ramach misji organów nadzorczych oraz w celu zapewnienia pewności prawa wskazane jest udokumentowanie analizy proporcjonalności i konieczności. Organy nadzorcze mogą zażądać dodatkowej dokumentacji.

<sup>17</sup> Zob. wyrok TSUE z 16 grudnia 2008 r., sprawa C-73/07, TietosuojaValtuutettu/Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy, ECLI:EU:C:2008:727, pkt 56.

<sup>18</sup> Zob. ETPC, Szabo i Vissy/Węgry, 12 stycznia 2016 r., pkt 73.

proporcjonalności. Nie należy proponować środka, który nie okazał się niezbędny, jeżeli i dopóki nie zostanie on zmieniony w celu spełnienia wymogu konieczności.

43. Analiza konieczności i proporcjonalności zwykle wiąże się z przeprowadzeniem oceny ryzyka naruszenia praw i wolności osoby, której dane dotyczą. Rodzaje ryzyka naruszenia praw i wolności osoby, której dane dotyczą, omówiono szczegółowo w pkt 4.7 niniejszych wytycznych.
44. Zgodnie z zasadą proporcjonalności treść aktu prawnego nie może wykraczać poza to, co jest absolutnie niezbędne do zagwarantowania celów wymienionych w art. 23 ust. 1 lit. a)–j) RODO. Ograniczenie musi być zatem odpowiednie do osiągnięcia prawnie uzasadnionych celów realizowanych przez przedmiotowe przepisy i nie może wykraczać poza to, co jest odpowiednie i niezbędne do osiągnięcia tych celów. Zgodnie z orzecznictwem TSUE art. 23 RODO nie może być interpretowany w ten sposób, że może on przyznawać państwom członkowskim uprawnienie do podważania poszanowania życia prywatnego, z pominięciem art. 7 Karty lub którejkolwiek z pozostałych gwarancji zapisanych w Karcie. W szczególności uprawnienie przyznane państwom członkowskim na mocy art. 23 ust. 1 RODO może być wykonane jedynie zgodnie z wymogiem zapewnienia proporcjonalności, zgodnie z którym odstępstwa i ograniczenia związane z ochroną danych osobowych muszą ograniczać się do tego, co ściśle niezbędne<sup>19</sup>.
45. Proponowany środek ograniczający powinien być poparty dowodami opisującymi problem, który ma zostać rozwiązany za pomocą tego środka, sposób jego rozwiązania oraz powody, dla których istniejące lub mniej inwazyjne środki nie są w stanie w wystarczającym stopniu rozwiązać tego problemu. Istnieje również wymóg wykazania, w jaki sposób proponowana ingerencja lub proponowane ograniczenie rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego danego państwa bądź UE lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Ograniczenie praw do ochrony danych będzie musiało koncentrować się na konkretnych rodzajach ryzyka.
46. Na przykład, jeżeli ograniczenia przyczyniają się do ochrony zdrowia publicznego w stanie wyjątkowym, EROD uważa, że ograniczenia muszą mieć ściśle ograniczony zakres (np. w odniesieniu do celu, odnośnych praw osób, których dane dotyczą, lub kategorii odnośnych administratorów) i czas obowiązywania. W szczególności ograniczenia muszą być ograniczone do okresu stanu wyjątkowego. Prawa osób, których dane dotyczą, mogą zostać ograniczone, ale nie można ich odmówić.

## 4 WYMOGI ART. 23 UST. 2 RODO

47. Zgodnie z orzecznictwem TSUE każdy akt prawny przyjęty na podstawie art. 23 ust. 1 RODO musi spełniać zwłaszcza szczególne wymogi określone w art. 23 ust. 2 RODO<sup>20</sup>. Art. 23 ust. 2 RODO stanowi, że akty prawne ograniczające prawa osób, których dane dotyczą, oraz obowiązki administratorów muszą zawierać – w stosownym przypadku – szczegółowe przepisy w odniesieniu do szeregu kryteriów

---

<sup>19</sup> Wyrok TSUE z 6 października 2020 r., sprawy połączone C-511/18, C-512/18 i C-520/18, La Quadrature du Net i in., ECLI:EU:C:2020:791, pkt 210. Na przykład w odniesieniu do zatrzymywania danych przez dostawców dostępu do usług internetowej komunikacji publicznej i dostawców usług hostingowych TSUE stwierdził w pkt 212, że „[a]rtykuł 23 ust. 1 [RODO] w związku z art. 7, 8 i 11 oraz art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym nakładającym na dostawców dostępu do usług internetowej komunikacji publicznej i na dostawców usług hostingowych obowiązek uogólnionego i nieodróżnicowanego zatrzymywania między innymi danych osobowych dotyczących tych usług”.

<sup>20</sup> Wyrok TSUE z 6 października 2020 r., sprawy połączone C-511/18, C-512/18 i C-520/18, La Quadrature du Net i in., ECLI:EU:C:2020:791, pkt 209.

opisanych poniżej. Akt prawny nakładający ograniczenia na podstawie art. 23 RODO powinien co do zasady zawierać wszystkie wymogi opisane szczegółowo poniżej.

48. Wyjątki od tej zasady, wynikające z faktu, że co najmniej jeden przepis art. 23 ust. 2 RODO nie ma znaczenia w odniesieniu do aktu prawnego przewidującego ograniczenie praw osób, których dane dotyczą, muszą zostać należycie uzasadnione przez prawodawcę. Dokonana przez EROD interpretacja zawartego w art. 23 ust. 2 RODO wyrażenia „w stosownym przypadku” jest powiązana z okolicznościami.
49. W art. 23 ust. 2 lit. a) RODO wskazano cele przetwarzania lub kategorie przetwarzania jako jeden z przepisów szczegółowych, o których należy wspomnieć we wszelkich aktach prawnych ograniczających prawa osób, których dane dotyczą, lub obowiązki administratorów. Zgodnie z motywem 8 RODO powód ograniczenia powinien być zrozumiały dla osób, do których ma ono zastosowanie. Wiąże się to również z jasnym zrozumieniem tego, w jaki sposób i kiedy ograniczenie może mieć zastosowanie.
50. Na przykład przepisy krajowe dotyczące zapobiegania naruszeniom zasad etyki w zawodach regulowanych i prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie mogą stanowić, że jeżeli ujawnienie faktu, iż wobec danej osoby prowadzone jest postępowanie przygotowawcze w sprawie poważnego naruszenia, może naruszać cel tego postępowania, informacje nie mogą zostać ujawnione osobie, której dane dotyczą, przez ograniczony czas.
51. Możliwe cele przetwarzania muszą być powiązane z podstawami ograniczeń, o których mowa w pkt 3.3 niniejszych wytycznych.
52. Należy zauważyć, że czasami umożliwianie wykonywania praw osób, których dane dotyczą, pomaga administratorom danych w pełnieniu ich funkcji. Na przykład prawo do sprostowania danych może przyczynić się do poprawy jakości danych.

#### 4.1 Kategorie danych osobowych

53. Art. 23 ust. 2 lit. b) RODO stanowi, że w akcie prawnym przewidującym te ograniczenia należy wskazać kategorie danych osobowych podlegające ograniczeniom<sup>21</sup>.
54. W podobny sposób ograniczenia dotyczące szczególnych kategorii danych osobowych mogą mieć większy wpływ na osoby, których dane dotyczą, a zatem w akcie prawnym ustanawiającym takie ograniczenie powinno się wskazać odnośne szczególne kategorie danych.

#### 4.2 Zakres ograniczeń

55. Art. 23 ust. 2 lit. c) RODO stanowi, że należy również określić zakres ograniczeń, tj. jakie prawa i w jakim zakresie będą ograniczone, na przykład, że ograniczenie dotyczy wyłącznie prawa do ograniczenia przetwarzania (art. 18 RODO) lub może dotyczyć dostępu do danych, ich sprostowania i usunięcia.

#### 4.3 Zabezpieczenia zapobiegające nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazywaniu

56. Art. 23 ust. 2 lit. d) RODO stanowi, że w akcie prawnym należy wskazać przepis o zabezpieczeniach zapobiegających nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazywaniu. Odnosi się to

---

<sup>21</sup> W miarę możliwości administrator może nawet przygotować wykaz konkretnych pozycji danych, do których ograniczenie praw może mieć zastosowanie, takich jak wstępne wyniki postępowania przygotowawczego, decyzja o wszczęciu postępowania itp.

w szczególności do środków organizacyjnych lub technicznych<sup>22</sup>, które są niezbędne w celu uniknięcia naruszeń lub niezgodnego z prawem przekazywania, takich jak przechowywanie w bezpieczny sposób dokumentów fizycznych. Na przykład w niektórych państwach członkowskich wykonywanie praw w odniesieniu do przetwarzania danych prowadzonego w konkretnych sektorach może odbywać się w drodze mediacji prowadzonych przez krajowy organ nadzorczy ds. ochrony danych.

57. Akt prawny może również dotyczyć środków okresowych mających na celu przegląd danej decyzji w sprawie ograniczeń. Prawodawca może zaproponować, aby każde ograniczenie wprowadzane przez administratora było poddawane okresowemu przeglądowi w celu zagwarantowania, że jego uzasadnienie jest nadal aktualne.

#### 4.4 Określenie administratora

58. Art. 23 ust. 2 lit. e) RODO wymaga, aby w akcie prawnym określono, kim jest administrator lub jakie są kategorie administratorów. Takie wyznaczenie administratorów danych w akcie prawnym nie tylko sprzyja pewności prawa w odniesieniu do odpowiedzialności za operacje przetwarzania w odniesieniu do ograniczeń, ale także zapewnia osobom, których dane dotyczą, informacje o tym, do kogo należy się zwrócić, chcąc skorzystać ze swoich praw po zniesieniu ograniczenia.

#### 4.5 Okresy przechowywania

59. W art. 23 ust. 2 lit. f) RODO ustanowiono, że akt prawny musi zawierać przepis szczegółowy o okresach przechowywania oraz mających zastosowanie zabezpieczeniach z uwzględnieniem charakteru, zakresu i celów przetwarzania lub kategorii przetwarzania. Na przykład okres zatrzymywania danych można obliczyć jako czas trwania operacji przetwarzania danych powiększony o dodatkowy czas na ewentualne spory sądowe.

#### 4.6 Ryzyko naruszenia praw i wolności osób, których dane dotyczą

60. W art. 23 ust. 2 lit. g) RODO wymaga się, aby akt prawny zawierał przepis o ryzyku naruszenia praw lub wolności osoby, której dane dotyczą, wynikającym z ograniczeń. Jest to bardzo ważny krok, który pomaga w dokonaniu analizy konieczności i proporcjonalności ograniczeń.
61. Cel oceny rodzajów ryzyka naruszenia praw i wolności osób, których dane dotyczą, jest dwojaki. Z jednej strony zapewnia przegląd potencjalnego wpływu ograniczeń na osoby, których dane dotyczą. Z drugiej zaś dostarcza elementów przydatnych do przeprowadzenia analizy konieczności i proporcjonalności ograniczeń. W tym względzie – w stosownych przypadkach – należy rozważyć przeprowadzenie oceny skutków dla ochrony danych<sup>23</sup>.
62. Prawodawca powinien ocenić ryzyko naruszenia praw i wolności osób, których dane dotyczą, z perspektywy tych osób. Dokonanie oceny skutków dla ochrony danych nie zawsze jest obowiązkowe, ale w stosownych przypadkach w akcie prawnym można określić konkretne zagrożenia dla osób, których dane dotyczą, takie jak: błędne profilowanie prowadzące do dyskryminacji, uchybienia godności ludzkiej<sup>24</sup>, ograniczenie wolności słowa, prawa do prywatności i ochrony danych<sup>25</sup>, większy wpływ na grupy szczególnie wrażliwe (takie jak dzieci lub osoby z niepełnosprawnościami).

---

<sup>22</sup> Zob. [Wytyczne EROD 4/2019 dotyczące art. 25 „Uwzględnianie ochrony danych w fazie projektowania oraz domyśl na ochrona danych”](#).

<sup>23</sup> Zob. również Wytyczne Grupy Roboczej Art. 29 dotyczące oceny skutków dla ochrony danych oraz pomagające ustalić, czy przetwarzanie „może powodować wysokie ryzyko” do celów rozporządzenia 2016/679, WP248 rev.01, zatwierdzone przez EROD 25 maja 2018 r.

<sup>24</sup> Godność człowieka stanowi prawo chronione przez art. 1 Karty.

<sup>25</sup> Art. 7 i 8 Karty.

63. W przypadku przedstawienia takiej oceny EROD uważa za konieczne włączenie jej do motywów lub uzasadnienia przepisów<sup>26</sup> lub do oceny skutków<sup>27</sup>.

#### 4.7 Prawo osób, których dane dotyczą, do uzyskania informacji o ograniczeniach, o ile nie narusza to celu ograniczenia

64. Art. 23 ust. 2 lit. h) RODO stanowi, że o ile nie narusza to celu ograniczenia, osoby, których dane dotyczą, należy poinformować o ograniczeniu. Oznacza to, że osoby, których dane dotyczą, powinny być co do zasady informowane o ograniczeniu ich prawa do informacji. W tym celu wystarczające może być ogólne zawiadomienie o ochronie danych.
65. Na przykład w przypadku gdy osoba, której dane dotyczą, wyraźnie zwraca się o skorzystanie z określonego prawa w newralgicznym momencie danego dochodzenia administracyjnego, osoba, której dane dotyczą, powinna zostać w miarę możliwości poinformowana o powodach ograniczenia. Jeżeli jednak poinformowanie osoby, której dane dotyczą, o powodach ograniczenia skutkowało by zniesieniem skutku ograniczenia (tj. ograniczałoby wstępne skutki takiego dochodzenia), informacje te nie mogą zostać ujawnione. Ograniczenia można przyjąć w celu ochrony postępowań przygotowawczych. W takim przypadku ograniczenia muszą pozostać niezbędne i proporcjonalne, a w tym celu administrator powinien przeprowadzić ocenę, aby sprawdzić, czy poinformowanie osoby, której dane dotyczą, o ograniczeniu narusza cel ograniczenia.
66. Innymi słowy, w nadzwyczajnych okolicznościach, na przykład na bardzo wstępnych etapach postępowania przygotowawczego, jeżeli osoba, której dane dotyczą, zwraca się o informację, czy wobec niej prowadzone jest postępowanie, administrator może podjąć decyzję o nieudzieleniu takiej informacji w tym momencie – jeżeli ograniczenie to jest zgodne z prawem i absolutnie niezbędne w konkretnym przypadku w kontekście tego, co mogłoby naruszać cel ograniczenia.
67. Na późniejszym etapie, np. po zakończeniu wstępnego etapu postępowania przygotowawczego lub innego postępowania, osoby, których dane dotyczą, powinny otrzymać (konkretne) zawiadomienie o ochronie danych. Na tym etapie nadal możliwe jest ograniczenie niektórych praw, takich jak prawo dostępu do informacji o wszczęciu postępowania przygotowawczego lub do treści zarzutów dotyczących potencjalnych ofiar molestowania<sup>28</sup>. Fakt ten należy wskazać w zawiadomieniu o ochronie danych wraz ze wskazaniem terminu, w którym prawa zostaną w pełni przywrócone, o ile to możliwe.

## 5 KONSULTACJE Z ORGANAMI NADZORCZYMI (ART. 36 UST. 4 I ART. 57 UST. 1 LIT. C) RODO)

68. Zgodnie z art. 36 ust. 4 RODO, w przypadku gdy ograniczenia są przyjmowane na szczeblu państw członkowskich, przed przyjęciem aktu prawnego przyjmowanego przez parlament narodowy lub aktu wykonawczego opartego na takim akcie prawnym przewidującym ograniczenie praw osób, których dane dotyczą, na podstawie art. 23 RODO przeprowadza się konsultacje z organami nadzorczymi.

---

<sup>26</sup> Celem uzasadnienia jest wyjaśnienie przyczyn i kontekstu aktu prawnego w oparciu o poszczególne etapy procesu przygotowawczego.

<sup>27</sup> Zob. art. 35 ust. 10 RODO.

<sup>28</sup> Aby uzyskać więcej informacji, zob. wyrok TSUE z 17 lipca 2014 r., sprawy połączone YS/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel oraz Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel/M i S, C-141/12 i C-372/12, ECLI:EU:C:2014:2081, pkt 45 i 46 oraz wyrok z 20 grudnia 2017 r. w sprawie Novak, C-434/16, ECLI:EU:C:2017:994, pkt 56.



69. Ponadto zgodnie z art. 57 ust. 1 lit. c) RODO do zadań organów nadzorczych należy doradzanie w sprawie aktów prawnych dotyczących ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych.
70. W przypadku nieprzeprowadzenia należytych konsultacji z organami nadzorczymi organy te zgodnie z art. 58 ust. 3 lit. b) RODO mogą wydawać z własnej inicjatywy opinie przeznaczone dla parlamentu narodowego, rządu państwa członkowskiego lub – zgodnie z prawem państwa członkowskiego – innych instytucji i organów oraz ogółu społeczeństwa we wszelkich sprawach związanych z ochroną danych osobowych.
71. Ponadto przepisy o ochronie danych na szczeblu krajowym mogą określać szczegółowe procedury dotyczące przyjmowania aktów prawnych mających na celu ograniczenie praw przyznanych na mocy art. 12–22 i art. 34 RODO, zgodnie z art. 23 RODO. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdy jest to zgodne z RODO.

## 6 NIEPRZESTRZEGANIE PRZEZ PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE WYMOGÓW ART. 23 RODO

72. Komisja Europejska jako instytucja stojąca na straży Traktatów ma obowiązek monitorowania stosowania prawa pierwotnego i wtórnego UE oraz zapewnienia jego jednolitego stosowania w całej UE, w tym przez podejmowanie działań w przypadkach, gdy środki krajowe mogą być niezgodne z prawem Unii.
73. Ponadto zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii „obowiązek odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem Unii spoczywa nie tylko na sądach krajowych, ale również na wszystkich organach państwowych, w tym organach administracyjnych odpowiedzialnych za stosowanie prawa Unii w ramach przysługujących im kompetencji”<sup>29</sup>.

## 7 KONKRETNE ELEMENTY DOTYCZĄCE ADMINISTRATORÓW I PODMIOTÓW PRZETWARZAJĄCYCH

### 7.1 Zasada rozliczalności

74. W świetle zasady rozliczalności (art. 5 ust. 2 RODO) i chociaż nie jest ona elementem objętym wymogiem rejestrowania, o którym mowa w art. 30 RODO, dobrą praktyką jest dokumentowanie przez administratora stosowania ograniczeń w konkretnych przypadkach przez prowadzenie rejestru ich stosowania. Rejestr ten powinien obejmować mające zastosowanie powody ograniczeń, które spośród podstaw wymienionych w art. 23 ust. 1 RODO mają zastosowanie (w przypadku gdy akt prawny dopuszcza ograniczenia z różnych względów), ich harmonogram oraz wynik analizy konieczności i proporcjonalności. Rejestry powinny być udostępniane na żądanie organowi nadzorcemu ds. ochrony danych.
75. W przypadku gdy administrator ma wyznaczonego inspektora ochrony danych, inspektor ochrony danych powinien być informowany – przynajmniej w sposób ogólny – bez zbędnej zwłoki o każdym ograniczeniu praw osoby, której dane dotyczą, zgodnie z aktem prawnym. Inspektor ochrony danych powinien mieć dostęp do powiązanych rejestrów i wszelkich dokumentów dotyczących kontekstu

---

<sup>29</sup> Wyrok TSUE z 4 grudnia 2018 r., sprawa C-378/17, ECLI:EU:C:2018:979, pkt 38.

faktycznego lub prawnego, w którym ma miejsce ograniczenie. Ponadto udział inspektora ochrony danych w stosowaniu ograniczeń również powinien być szczegółowo dokumentowany.

### 7.2 Wykonywanie praw osób, których dane dotyczą, po zniesieniu ograniczeń

76. Administrator powinien znieść ograniczenia, gdy tylko ustaną okoliczności, które uzasadniają ich wprowadzenie. Jeżeli do tego czasu osoby, których dane dotyczą, nie zostały jeszcze poinformowane o ograniczeniach, należy je o nich poinformować najpóźniej w chwili zniesienia ograniczenia.
77. Podczas stosowania ograniczenia osoby, których dane dotyczą, mogą mieć możliwość wykonywania wszystkich swoich praw, które nie są ograniczone. Aby ocenić, kiedy ograniczenie można częściowo lub całkowicie znieść, w trakcie stosowania ograniczenia można kilkakrotnie przeprowadzić analizę konieczności i proporcjonalności.
78. Po zniesieniu ograniczenia – co należy udokumentować w rejestrze, o którym mowa w sekcji 5 – osoby, których dane dotyczą, mogą wykonywać wszystkie swoje prawa.
79. Jeżeli administrator nie zezwala osobom, których dane dotyczą, na skorzystanie z przysługujących im praw po zniesieniu ograniczenia, osoba, której dane dotyczą, może wnieść skargę do organu nadzorczego przeciwko administratorowi zgodnie z art. 57 ust. 1 lit. f) RODO.

### 7.3 Nieprzestrzeganie przez administratora aktu prawnego nakładającego ograniczenia

80. Jeżeli akty prawne nakładające ograniczenia na podstawie art. 23 RODO są zgodne z RODO, ale zostały naruszone przez administratora, organy nadzorcze mogą skorzystać z przysługujących im uprawnień doradczych, uprawnień w zakresie prowadzonych postępowań i uprawnień naprawczych, jak w każdym innym przypadku nieprzestrzegania przepisów RODO.
81. Zgodnie z uprawnieniami przewidzianymi w art. 58 ust. 1 RODO organy nadzorcze posiadają następujące uprawnienia w zakresie prowadzonych postępowań:
  - nakazanie administratorowi i podmiotowi przetwarzającemu, a w stosownym przypadku przedstawicielowi administratora lub podmiotu przetwarzającego, dostarczenia wszelkich informacji potrzebnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań;
  - prowadzenie postępowań w formie audytów ochrony danych;
  - zawiadamianie administratora lub podmiotu przetwarzającego o podejrzeniu naruszenia RODO;
  - uzyskiwanie od administratora i podmiotu przetwarzającego dostępu do wszelkich danych osobowych i wszelkich informacji niezbędnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań;
  - uzyskiwanie dostępu do wszystkich pomieszczeń administratora i podmiotu przetwarzającego, w tym do sprzętu i środków służących do przetwarzania danych, zgodnie z procedurami określonymi w prawie unijnym lub w prawie państwa członkowskiego.
82. Jeżeli konieczne jest zastosowanie środków naprawczych, organy nadzorcze mogą zgodnie z art. 58 ust. 2 RODO:
  - **wydawać ostrzeżenia** administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dotyczące możliwości naruszenia przepisów RODO poprzez planowane operacje przetwarzania;
  - **udzielać upomnień** administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu w przypadku naruszenia przepisów RODO przez operacje przetwarzania;
  - **nakazać** administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu **spełnienie** żądania osoby, której dane dotyczą, wynikającego z praw przysługujących jej na mocy RODO;
  - **nakazać** administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu **dostosowanie operacji przetwarzania** do przepisów RODO, a w stosownych przypadkach wskazanie sposobu i terminu;

- **nakazać** administratorowi **zawiadomienie osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych**;
- **wprowadzać** czasowe lub całkowite ograniczenie przetwarzania, w tym **zakaz** przetwarzania;
- **nakazać** na mocy art. 16, 17 i 18 RODO sprostowanie lub usunięcie danych osobowych lub ograniczenie ich przetwarzania oraz nakazać na mocy art. 17 ust. 2 i art. 19 powiadomienie o tych czynnościach odbiorców, którym dane osobowe ujawniono;
- **zastosować**, oprócz lub zamiast środków, o których mowa w art. 58 ust. 2 RODO, **administracyjną karę pieniężną** na mocy art. 83, zależnie od okoliczności konkretnej sprawy;
- **nakazać** zawieszenie przepływu danych do odbiorcy w państwie trzecim lub do organizacji międzynarodowej.

83. Jeżeli chodzi o uprawnienia doradcze organów nadzorczych przewidziane w art. 58 ust. 3 RODO, organy te mogą:

- udzielać porad administratorowi zgodnie z procedurą uprzednich konsultacji, o której mowa w art. 36 ust. 1 i 5 RODO;
- zezwalać na przetwarzanie zgodnie z art. 36 ust. 5 RODO, jeżeli prawo państwa członkowskiego wymaga takiego uprzedniego zezwolenia.

## 8 WNIOSKI

84. Zgodnie z art. 23 RODO pod określonymi warunkami prawodawca krajowy lub unijny może aktem prawnym ograniczyć zakres obowiązków i praw przewidzianych w art. 12–22 i w art. 34, a także w art. 5 RODO –w zakresie, w jakim przepisy tego artykułu odpowiadają prawom i obowiązkom przewidzianym w art. 12–22 – jeżeli ograniczenie takie nie narusza istoty podstawowych praw i wolności oraz jest w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym, służącym między innymi ważnym celom leżącym w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego.
85. Ograniczenia praw osób, których dane dotyczą, muszą być zgodne z wymogami określonymi w art. 23 RODO. Państwa członkowskie lub Unia wydające akty prawne ustanawiające takie ograniczenia, a także stosujące je administratorzy powinni mieć świadomość wyjątkowego charakteru tych ograniczeń.
86. Przed wprowadzeniem do prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego ograniczeń praw osób, których dane dotyczą, należy przeprowadzić analizę proporcjonalności.
87. Przed przyjęciem aktów prawnych ustanawiających ograniczenia należy skonsultować się z organami nadzorczymi, które powinny być uprawnione do zapewnienia zgodności tych aktów prawnych z RODO.
88. Po zniesieniu ograniczeń osoby, których dane dotyczą, muszą mieć możliwość skorzystania z przysługujących im praw za pośrednictwem administratora danych.

## 9 ZAŁĄCZNIK: LISTY KONTROLNE – ART. 23 RODO W SKRÓCIE

### 9.1 Wymogi określone w art. 23 ust. 1 RODO

- i. *Nienaruszanie istoty podstawowych praw i wolności*
- ii. *Analiza proporcjonalności i konieczności*
- iii. *Akty prawne wprowadzające ograniczenia i wymóg ich przewidywalności (motyw 41 i orzecznictwo TSUE)*
- iv. *Prawa osób, których dane dotyczą, i obowiązki administratora danych, które mogą zostać ograniczone*
  - a) prawo do przejrzystego informowania (art. 12 RODO);
  - b) prawo do informacji (art. 13 i 14 RODO);
  - c) prawo dostępu (art. 15 RODO);
  - d) prawo do sprostowania danych (art. 16 RODO);
  - e) prawo do usunięcia danych (art. 17 RODO);
  - f) prawo do ograniczenia przetwarzania (art. 18 RODO);
  - g) obowiązek powiadomienia o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub o ograniczeniu przetwarzania (art. 19 RODO);
  - h) prawo do przenoszenia danych (art. 20 RODO);
  - i) prawo do sprzeciwu (art. 21 RODO);
  - j) prawo do niepodlegania zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji w indywidualnych przypadkach (art. 22 RODO)
  - k) obowiązki przewidziane w art. 12–22 RODO (art. 5 RODO) oraz
  - l) zawiadamianie osób, których dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych osobowych (art. 34 RODO).
- v. *Podstawy ograniczeń*
  - a) bezpieczeństwo narodowe;
  - b) obrona;
  - c) bezpieczeństwo publiczne;
  - d) zapobieganie przestępczości, prowadzenie postępowań przygotowawczych, wykrywanie lub ściganie czynów zabronionych lub wykonywanie kar, w tym ochrona przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobieganie takim zagrożeniom;
  - e) inne ważne cele leżące w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego, w szczególności ważny interes gospodarczy lub finansowy Unii lub państwa członkowskiego, w tym kwestie pieniężne, budżetowe i podatkowe, zdrowie publiczne i zabezpieczenie społeczne;
  - f) ochrona niezależności sądów i postępowania sądowego;
  - g) zapobieganie naruszeniom zasad etyki w zawodach regulowanych, prowadzenie postępowań w takich sprawach, ich wykrywanie oraz ściganie;
  - h) funkcje kontrolne, inspekcyjne lub regulacyjne związane, nawet sporadycznie, ze sprawowaniem władzy publicznej w przypadkach, o których mowa w lit. a) – e) oraz g);
  - i) ochrona osoby, której dane dotyczą, lub praw i wolności innych osób;
  - j) egzekucja roszczeń cywilnoprawnych.

### 9.2 Wymogi określone w art. 23 ust. 2 RODO

- i. *Cele przetwarzania lub kategorie przetwarzania*
- ii. *Kategorie danych osobowych*
- iii. *Zakres wprowadzonych ograniczeń*

- iv. Zabezpieczenia zapobiegające nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazywaniu*
- v. Określenie administratora lub kategorii administratorów*
- vi. Okresy przechowywania oraz mające zastosowanie zabezpieczenia z uwzględnieniem charakteru, zakresu i celów przetwarzania lub kategorii przetwarzania*
- vii. Ryzyka naruszenia praw lub wolności osoby, której dane dotyczą, oraz*
- viii. Prawo osób, których dane dotyczą, do uzyskania informacji o ograniczeniach, o ile nie narusza to celu ograniczenia.*