



PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

Warszawa,

DOL.401.439.2024

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 24 października 2024 r., znak: SPS-WP.020.246.5.2024, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych², uprzejmie informuję, że do przedstawionego **poselskiego projektu ustawy o działalności stowarzyszeń felinologicznych i kynologicznych oraz organizacji hodowli kotów i psów rasowych**, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organ nadzorczy zgłasza następujące uwagi.

Projekt ustawy kilkakrotnie odnosi się do pojęcia „zasobów osobowych” – w art. 5 ust. 2 pkt 4), art. 5 ust. 5 pkt 2), art. 8 ust. 1 pkt 3), art. 11 ust. 2 pkt 10), art. 30 ust. 1 pkt 2). W obecnym kształcie projektu **pojęcie to ma charakter blankietowy**. Z punktu widzenia wykładni językowej jest to określenie bardzo ogólne i niejednoznaczne, natomiast ani projekt opiniowanej ustawy, ani ustawa Prawo o stowarzyszeniach³ (do której odwołują unormowania projektu) nie zawierają definicji legalnej takiego terminu jak „zasoby osobowe”. Nieprecyzyjność pojęcia nie

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.).

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

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 2020 r. poz. 2261).

pozwała na wykazanie czy w jego zakresie mieszczą się również dane osobowe – a co się z tym wiąże, czy zastosowanie takiego pojęcia w projekcie ustawy skutkować będzie (zamierzonym przez projektodawcę czy też nie) przetwarzaniem danych osobowych.

Przykładowo, art. 5 ust. 2 pkt 4) stanowi, że stowarzyszenie składa wnioszek o wpis do rejestru stowarzyszeń zrzeszających hodowców kotów lub psów rasowych (dalej jako rejestr) zawierając m. in. „informację o strukturze oraz zasobach osobowych i rzeczowych stowarzyszenia”. Niezrozumiałe jest czy „struktura” i „zasoby osobowe” użyte w tym kontekście odnoszą się do kwestii czysto technicznych (np. podania liczby członków stowarzyszenia) czy też wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych (np. wymagane jest zawarcie we wniosku imion i nazwisk członków stowarzyszenia).

Bez względu na to, który z wymienionych wariantów stanowił założenie projektodawcy, **termin „zasoby osobowe” powinien zostać wyczerpująco doprecyzowany lub zdefiniowany**. Jeżeli termin ten odnosić się ma tylko do kwestii technicznych, to za jego doprecyzowaniem stoi potrzeba zapewnienia jednolitości przedmiotowej i zapobiegnięcia, aby w wyniku jego niejasności – we wnioskach, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 4) czy też sprawozdaniach z art. 11 ust. 2 pkt 10) – nie zawierano zbytecznych danych osobowych. Jeżeli jednak projektodawca dostrzega potrzebę zawarcia we wniosku o wpis do rejestru czy sprawozdaniu danych osobowych, dochowane muszą zostać zasady przetwarzania danych określone w art. 5 ust. 1⁴ rozporządzenia 2016/679. Winien on przede wszystkim uzasadnić **z jakich powodów i dla jakich celów** dane osobowe są rzeczywiście **niezbędne** w przypadku danego unormowania. Ponadto, wymagane jest, aby

⁴ Dane osobowe muszą być:

- a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą ("zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość");
- b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu");
- c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane ("minimalizacja danych");
- d) prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane; należy podjąć wszelkie rozsądne działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane ("prawidłowość");
- e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą ("ograniczenie przechowywania");
- f) przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwoloną lub niezgodną z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych ("integralność i poufność").

konkretne przepisy precyzowały **czyje oraz jakie konkretnie dane osobowe** mają zostać udostępnione.

Pomocne nie jest, a wręcz pogłębia istotę problemu, przyjęte w wyliczeniu w ust. 2 sformułowanie „w tym” w odniesieniu do zakresu informacji jakie mają być wskazane we wniosku o wpis do rejestru stowarzyszeń. Tworzenie niezamkniętych katalogów i nieprecyzyjne wskazywanie zakresów informacji implikuje słuszne pytanie o to, czy a jeśli tak, to jakie dane osobowe miałyby być przetwarzane na potrzeby złożenia i rozpatrzenia przedmiotowego wniosku. Materia ta wymaga zatem ponownej analizy i doprecyzowania przez projektodawcę.

Podobnie, **art. 13** stanowi, że „[w] wykazie hodowców, o którym mowa w art. 12 ust. 1, stowarzyszenie wpisane do Rejestru gromadzi dane dotyczące hodowców, w szczególności: (...)”. Sformułowanie „w szczególności” użyte w tym kontekście **skutkuje stworzeniem otwartego katalogu danych osobowych**, które mogą być przetwarzane w wykazie hodowców.

Zgodnie z zasadami: minimalizacji danych, ograniczenia celu oraz przejrzystości wyrażonych w art. 5 ust. 1 lit a), b) i c)⁵ rozporządzenia 2016/679 przetwarzanie danych osobowych powinno ograniczać się jedynie do tych danych, które są **adekwatne i stosowne do realizacji konkretnie wyrażonych oraz prawnie uzasadnionych celów, a ich zakres powinien być ujęty w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą**.

Wyliczenie konkretnych danych osobowych jakie mogą zostać zamieszczone w wykazie hodowców powinno zatem przyjąć formę **katalogu zamkniętego oraz ograniczać się jedynie do danych, których umieszczenie jest faktycznie niezbędne dla realizacji celów** jakie ma zapewnić wykaz.

Zgodnie z **art. 12** stowarzyszenia wpisane do rejestru prowadzą **wykaz hodowców**. Prowadzenie takiego wykazu jest obligatoryjne pod groźbą kary administracyjnej określonej w art. 30 ust. 1 pkt 8). Wykaz jest jawny i ogólnodostępny na stronie internetowej stowarzyszenia. Oznacza to, że dane osobowe hodowców zamieszczone w tym wykazie również będą dostępne publicznie. Kwestia ta jest o tyle doniosła, że projekt przewiduje po stronie hodowcy obowiązek wpisu do wykazu hodowców (art. 24 ust. 1), a co się z tym wiąże **obliguje każdą osobę prowadzącą określonego rodzaju hodowlę do upublicznienia swoich danych osobowych**.

Należy zwrócić uwagę, że wykaz nie stanowi zbioru jedynie przedsiębiorców czy osób prawnych. Zgodnie z definicją z art. 2 pkt 1) hodowcą jest osoba fizyczna. Nie każdy hodowca prowadzi hodowlę w ramach działalności gospodarczej (aczkolwiek przetwarzanie danych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą również podlega reżimowi zasad określonych w rozporządzeniu

⁵ Ibidem, str. 2

2016/679, zgodnie z definicją określoną w art. 4 pkt 1⁶ rozporządzenia 2016/679). Adres prowadzonej hodowli (o którym mowa w art. 13 pkt 2) w wielu przypadkach może stanowić jednocześnie miejsce zamieszkania jej właściciela, który – podkreślając raz jeszcze – może prowadzić hodowlę jako osoba fizyczna, a nie w formie działalności gospodarczej, w celach innych niż handlowe. W tym kontekście **rozważyć należy, jaki prawnie uzasadniony cel spełnia upublicznienie miejsca prowadzenia hodowli oraz czy cel ten pozostaje aktualny jedynie w stosunku do hodowców prowadzących działalność gospodarczą czy również wobec hodowców nieprowadzących tego rodzaju działalności.**

Nałożenie obowiązku upublicznienia danych osobowych nie może odbywać się w sposób arbitralny czy dowolny. Każda forma udostępniania danych osobowych, w szczególności poprzez uczynienie ich publicznymi powinna być **wyczerpująco uzasadniona.**

Organ nadzorczy nie neguje w żadnym razie słusznego celu projektu jakim jest uregulowanie hodowli i sprzedaży psów i kotów w Polsce. Realizacja tego celu musi jednak odbywać się w sposób zrównoważony w stosunku do praw i wolności osób fizycznych, których dane osobowe dotyczą. Projektodawca zobowiązany jest do zapewnienia wymogów rozporządzenia 2016/679 związanych ze wspomnianymi już zasadami przejrzystości, zgodności z prawem, rzetelności i ograniczenia celu. Na projektodawcy ciąży zatem obowiązek **dostatecznego wykazania i wskazania w przepisach prawa nakładających przedmiotowe obowiązki w jaki sposób regulacja polegająca na upublicznieniu danych hodowców ma faktyczny związek z *ratio legis* ustawy, jakiemu konkretnemu, wyraźnemu celowi taka regulacja ma służyć oraz w jaki sposób wyraża się nadrzędność tego celu wobec praw i wolności osób, których upubliczniane dane dotyczą.** Projektodawca powinien wykazać i uargumentować z jakich powodów za **proporcjonalną i konieczną** uważa potrzebę upublicznienia danych hodowców, jakiego pozytywnego skutku w takim działaniu upatruje oraz z jakich okoliczności wynika **niezbędność** takiego rozwiązania. Ponadto, projektodawca powinien wziąć pod rozwagę czy cel ten nie może być zrealizowany przez środki mniej inwazyjne. **W sposób wszechstronny, rzetelny i rzeczowy powinien przeanalizować możliwe ryzyka dla praw i wolności** podmiotów danych, wiążące się z uczynieniem danych osobowych publicznymi, a także przewidzieć możliwe środki łagodzące, które ryzykom tym mogą zapobiec.

Relevantny dla tego zagadnienia jest wyrok **Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej** z 22 listopada 2022 r. (**sygn. C-37/20**), dotyczący uzyskiwania danych

⁶ "Dane osobowe" oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej ("osobie, której dane dotyczą"); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej.

z krajowych rejestrów beneficjentów rzeczywistych. Trybunał wyraził stanowisko, **że zbyt szeroki dostęp do informacji z rejestru godzi w sferę prywatności i jest nieproporcjonalny do zakładanego celu przetwarzania.** Trybunał wskazał na realne zagrożenie rozpowszechniania danych, w sposób niezgodny z pierwotnym założeniem prawodawcy, czyniąc je dostępnymi dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób. Skuteczna obrona przed niewłaściwym wykorzystaniem staje się wówczas w praktyce niemożliwa.

Przy tak ukształtowanych normach (w sposób bezterminowy) **dane będą upowszechniane i poddawane dalszemu przetwarzaniu przez podmioty wykorzystujące dostęp do takich baz.** Rodzi to szereg ryzyk dla hodowców jako osób, których dane dotyczą. Ich dane, przykładowo mogą być poddawane profilowaniu, czy wykorzystywane w celach handlowych. W żaden sposób projektodawca nie oszacował ryzyk pod tym kątem.

Zważywszy na to, że proponowane regulacje stanowią kompletnie nowe rozwiązanie zarówno pod względem prawnym, organizacyjnym jak i technicznym a przede wszystkim wprowadzają one **mechanizmy gromadzenia i dalszego upowszechniania danych osobowych** – na podstawie art. 35 ust. 1⁷, 7⁸, 9⁹ i 10¹⁰ rozporządzenia 2016/679, mając na względzie zasady wskazane w art. 25 ust. 1¹¹ i 2¹², konieczne jest **przeprowadzenie wszechstronnej, kompleksowej**

⁷ „Jeżeli dany rodzaj przetwarzania - w szczególności z użyciem nowych technologii - ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania dokonuje oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem można przeprowadzić pojedynczą ocenę”.

⁸ „Ocena zawiera co najmniej:

- a) systematyczny opis planowanych operacji przetwarzania i celów przetwarzania, w tym, gdy ma to zastosowanie - prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora;
- b) ocenę, czy operacje przetwarzania są niezbędne oraz proporcjonalne w stosunku do celów;
- c) ocenę ryzyka naruszenia praw lub wolności osób, których dane dotyczą, o którym mowa w ust. 1; oraz
- d) środki planowane w celu zaradzenia ryzyku, w tym zabezpieczenia oraz środki i mechanizmy bezpieczeństwa mające zapewnić ochronę danych osobowych i wykazać przestrzeganie niniejszego rozporządzenia, z uwzględnieniem praw i prawnie uzasadnionych interesów osób, których dane dotyczą, i innych osób, których sprawa dotyczy”.

⁹ „W stosownych przypadkach administrator zasięga opinii osób, których dane dotyczą, lub ich przedstawicieli w sprawie zamierzonego przetwarzania, bez uszczerbku dla ochrony interesów handlowych lub publicznych lub bezpieczeństwa operacji przetwarzania”.

¹⁰ „Przetwarzania danych osobowych dotyczących wyroków skazujących oraz czynów zabronionych lub powiązanych środków bezpieczeństwa na podstawie art. 6 ust. 1 wolno dokonywać wyłącznie pod nadzorem władz publicznych lub jeżeli przetwarzanie jest dozwolone prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego przewidującymi odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności osób, których dane dotyczą. Wszelkie kompletne rejestry wyroków skazujących są prowadzone wyłącznie pod nadzorem władz publicznych”.

¹¹ „Uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze wynikające z przetwarzania, administrator - zarówno przy określaniu sposobów przetwarzania, jak i w czasie samego przetwarzania - wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, takie jak pseudonimizacja, zaprojektowane w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi niniejszego rozporządzenia oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą”.

¹² „Administrator wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby domyślnie przetwarzane były wyłącznie te dane osobowe, które są niezbędne dla osiągnięcia każdego konkretnego celu przetwarzania. Obowiązek ten odnosi się do ilości zbieranych danych osobowych, zakresu ich przetwarzania, okresu ich przechowywania oraz ich dostępności. W szczególności środki te zapewniają, by domyślnie dane osobowe nie były udostępniane bez interwencji danej osoby nieokreślonej liczbie osób fizycznych”.

i drobiazgowej oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych (tzw. testu prywatności).

Wątpliwości budzi również projektowany art. 12 ust. 3 pkt 4) z punktu widzenia zakresu danych osobowych jakie mają być udostępniane z wykazu hodowców przez stowarzyszenie na stronie internetowej. Nie jest jasne czy będzie udostępniany wykaz w całości, czyli wraz ze wszystkimi danymi wskazanymi w art. 13 – bo jeżeli tak – projektodawca musi wykazać celowość i niezbędnosć takiego rozwiązania z punktu widzenia podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą.

Z powyższymi rozważaniami wiąże się zupełny **brak zapewnienia przez projekt ustawy poszanowania zasady ograniczenia retencji danych.**

Przetwarzanie danych powinno ograniczać się do realizacji danego celu. Jeżeli cel ten ustaje, dezaktualizuje się również przesłanka do ich dalszego przetwarzania. Projekt nie określa nawet okresu publikacji, co samoistnie, w sposób istotny, narusza zasadę ograniczenia czasowego przetwarzania danych.

Ponadto, z art. 13 pkt 8) i 9) wynika, że „wykreślenie” z wykazu – w wymiarze praktycznym – nie oznacza usunięcia danych hodowcy z wykazu, a jedynie dodanie wzmianki o „wykreśleniu” hodowcy czy „ustaniu członkostwa”, wraz z datą i powodami.

W tej perspektywie zupełnie **iluzorycznym staje się uprawnienie przewidziane w art. 14 ust. 8.** Po pierwsze, „wykreślenie” nie będzie oznaczało usunięcia danych z wykazu, a jedynie dodanie wzmianki o „wykreśleniu” – dane osobowe w dalszym ciągu będą widniały w rejestrze oraz będą publicznie dostępne. Po drugie, projekt przewiduje jedynie złożenie wniosku przez hodowcę – nie przewiduje jednak jakie skutki złożenie takiego wniosku wywołuje, a więc czy wniosek jest wiążący dla stowarzyszenia, czy wywołuje po stronie stowarzyszenia obowiązek wykreślenia danej osoby z wykazu, czy stowarzyszenie może odmówić wykreślenia (a jeżeli tak, to w jakich przypadkach). Art. 16 pkt 13) wskazuje co prawda, że tryb wykreślenia hodowcy z wykazu ma być określony przez regulamin stowarzyszenia, jednak z punktu widzenia ogólnych reguł gwarancyjnych, przejrzystości oraz rzetelności przetwarzania danych osobowych, pozostawienie zupełnej dowolności po stronie stowarzyszenia w tej materii uznać należy za niewłaściwe. **Okres retencji danych osobowych nie powinien z punktu widzenia poszanowania zasad ochrony danych osobowych, a w szczególności zasady legalizmu i rzetelności, być kształtowany mocą wewnętrznych aktów administratorów a ustanowiony na podstawie obowiązujących przepisów prawa** (art. 5 ust. 1 lit a¹³ rozporządzenia 2016/679). Pozwoliłoby to na uniknięcie dowolności przyjmowanych rozwiązań przez poszczególnych administratorów i zapewnienie wykonawcom tych norm przejrzyste i jasne ich stosowanie.

¹³ Ibidem str. 2

W obecnym stanie projektu, po dokonaniu wpisu do wykazu hodowców, osoba ta zupełnie traci możliwość wpływania na proces przetwarzania upublicznionych danych osobowych. Nawet w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności związanej z hodowlą, stowarzyszenie w dalszym ciągu przetwarzać będzie dane osobowe, bez ograniczenia czasowego, a co więcej przetwarzanie przez stowarzyszenie będzie miało charakter obowiązkowy, co wynika z ustawy.

Jeżeli projektodawca dostrzega rzeczywistą potrzebę, aby dane hodowcy, nawet po zaprzestaniu dalszej działalności związanej z hodowlą miałyby być dalej publicznie dostępne w wykazie, **wymagane jest, aby taka potrzeba została wyraźnie przez projektodawcę wykazana i uzasadniona, a okres przez jaki dane osobowe po wykreśleniu mają być widoczne powinien być ograniczony do konkretnie określonego i niezbędnego – dla realizacji danego celu – zakresu czasowego. Ponadto, regulacja powinna ustanawiać reguły retencji danych oraz tryb postępowania z danymi zdezaktualizowanymi.**

Pragnę podkreślić, że w przypadku podjęcia prac nad dostosowaniem opiniowanego projektu do przepisów o ochronie danych osobowych deklaruję dalsze eksperckie wsparcie Urzędu Ochrony Danych Osobowych w celu zapewnienia zgodności projektowanego aktu z normami prawa o ochronie danych osobowych. Jednocześnie pragnę zauważyć, że za ostateczny kształt tej regulacji i zapewnienie tej zgodności odpowiada ostatecznie projektodawca, natomiast organ nadzorczy może jedynie doradzać w procesie legislacyjnym.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski

Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych