



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**DANYCH OSOBOWYCH**  
*Jan Nowak*

Warszawa, 04-07-2023

DOL.401.308.2023.WL.PM

Pan  
Dariusz Salamończyk  
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa  
elektroniczna skrzynka podawcza  
/KSRP/SkrytkaESP

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z pismem z dnia 15 czerwca 2023 r. (znak: SPS-WP.020.161.4.2023) przekazującym do zaopiniowania poselski projekt **ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**, organ nadzorczy, z punktu widzenia przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zgłasza następujące kwestie.

Przyjęcie projektowanej ustawy tworzącej **nowy rejestr poszukiwań** oraz wprowadzający **aplikację mobilną jako jedyną możliwą metodę zgłoszenia wpisu do tego rejestru przez osobę fizyczną**, wskazuje na konieczność przeprowadzenia przez projektodawcę testu prywatności w procesie tworzenia prawa, w tym oceny skutków dla

ochrony danych – art. 25 ust. 1<sup>1</sup> i art. 35 (w szczególności ust. 1<sup>2</sup> i ust. 10<sup>3</sup>) rozporządzenia 2016/679. Wprowadzanie narzędzi informatycznych takich jak opisywana aplikacja mobilna, mających charakter innowacyjnych rozwiązań technologicznych – połączonych z rejestrami publicznymi – za których prawidłowe funkcjonowanie odpowiada podmiot publiczny, powinno zawsze być poprzedzone analizą ryzyk i oceną skutków dla ochrony danych.

Prawodawca określa bowiem tymi przepisami sposoby przetwarzania danych osobowych i rodzaj przetwarzania z użyciem narzędzi informatycznych, jak i nowych technologii. Test prywatności – ocena skutków dla ochrony danych, powinien obejmować analizę ryzyk naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze zagrożenia towarzyszących projektowanemu sposobom przetwarzania, z uwzględnieniem stanu wiedzy technicznej, charakteru, zakresu, kontekstu i celów przetwarzania, jak również wnioski płynące z tej analizy oraz przekładać się powinien na przyjęcie w przepisach prawa środków technicznych i organizacyjnych zaprojektowanych w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych wynikających z rozporządzenia 2016/679 odpowiednio do zidentyfikowanych zagrożeń oraz ratio legis regulacji. Ewentualnie projektodawca powinien przedstawić wnioski wskazujące na brak potrzeby wprowadzenia takich środków ze względu na wystarczające wg. projektodawcy wskazane i aktualnie obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie. Tworzenie narzędzi i rozwiązań prawnych dla podmiotów publicznych, nakładanie na nie praw i obowiązków związanych z przetwarzaniem danych osobowych powinno być poprzedzone wskazanym testem także po to aby czynić zadość konstytucyjnej zasadzie praworządności.

Zgodnie z **art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy dodającym nowy **art. 36b ust. 2** w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.) „Zgłoszenia poszukiwań dokonuje się przed rozpoczęciem poszukiwań za pomocą aplikacji mobilnej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.”. Wyjaśnienia wymaga dlaczego

---

<sup>1</sup> 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 zagrożenia 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ust. 1–7 nie mają zastosowania, jeżeli przetwarzanie na mocy art. 6 ust. 1 lit. c) lub e) ma podstawę prawną w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, i prawo takie reguluje daną operację przetwarzania lub zestaw operacji, a oceny skutków dla ochrony danych dokonano już w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjęciem tej podstawy prawnej – chyba że państwa członkowskie uznają za niezbędne, by przed podjęciem czynności przetwarzania dokonać oceny skutków dla ochrony danych.

projektodawca zdecydował się na aplikację mobilną jako jedyną formę zgłoszenia poszukiwań, dlatego uznał to rozwiązanie za niezbędne, wykluczając papierową formę złożenia wniosku oraz dopuszczając złożenie wniosku za pomocą elektronicznej platformy usług administracji publicznej ePUAP jedynie jako rozwiązanie tymczasowe (art. 2 ustawy). Niedopełnienie obowiązku zgłoszenia poszukiwań za pomocą aplikacji mobilnej naraża osobę na karę grzywny (art. 109e ust. 1 ustawy). Skoro więc omawiana aplikacja mobilna będzie służyła do wykonywania działań władczych administracji publicznej, to powinna być wyraźnie uregulowana w przepisach prawa. Tymczasem w projektowanej ustawie prawodawca w ogóle nie odnosi się do funkcjonalności tej aplikacji, cedując do aktu wykonawczego określenie warunków technicznych jej funkcjonowania (art. 36d ust. 9 projektu ustawy). W ocenie organu nadzorczego wprowadzanie nowych obowiązków obywateli, dotyczących również przetwarzania ich danych osobowych w oparciu o narzędzia informatyczne, których funkcjonalność, nawet na poziomie ogólnym jest nieuregulowana, nie odpowiada zasadzie zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a<sup>4</sup>) oraz zasadzie integralności i poufności (art. 5 ust. 1 lit. f<sup>5</sup>), godzi w zasadę rozliczalności (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679). O ile można przyjąć, że w imię elektronizacji procesu zgłaszania poszukiwań, projektodawca nie wprowadza papierowej formy zgłaszania wniosku, tak niezrozumiałe jest niedopuszczenie zgłoszeń za pomocą elektronicznej platformy usług administracji publicznej ePUAP. Należy podkreślić, że ePUAP ma wyraźne umocowanie w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57), nie wymaga też korzystania z urządzeń mobilnych typu smartfon mogących generować szereg zagrożeń dla prywatności użytkowników.

**Art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy dodaje nowy **art. 36b ust. 3 pkt 1** w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten ustala **katalog danych jaki podaje osoba zgłaszająca poszukiwania**. Wśród danych tych znajduje się oprócz imienia i nazwiska również numer PESEL. Numer PESEL jest krajowym numerem identyfikacyjnym w rozumieniu art. 87 rozporządzenia 2016/679<sup>6</sup> podlegającym szczególnej ochronie. Dlatego więc projektodawca powinien wyjaśnić w uzasadnieniu do projektowanej ustawy dlaczego podanie numeru PESEL w omawianym przypadku jest niezbędne oraz wskazać na ryzyka jakie zważył dla przetwarzania takich informacji o osobach za pomocą ww. narzędzi informatycznych. Wśród danych, które podaje zgłaszający znajduje się również adres do korespondencji oraz adres poczty elektronicznej. Wyjaśnienia wymaga dlaczego wnioskodawca nie będzie miał wyboru lecz zmuszony będzie podawać swój adres poczty elektronicznej jednocześnie z

---

<sup>4</sup> Zgodnie z zasadą zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą.

<sup>5</sup> Zgodnie z zasadą integralności i poufności dane osobowe muszą być przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 87 rozporządzenia 2016/679 Państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki przetwarzania krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym. W takim przypadku krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym używa się wyłącznie z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń praw i wolności osoby, której dane dotyczą, które przewiduje niniejsze rozporządzenie.

adresem do korespondencji, skoro funkcją obu tych danych jest kontakt z wnioskodawcą, osiągalny za pomocą jednej z tych danych samodzielnie. Należy dodatkowo podkreślić, że adres zamieszkania nie musi pokrywać się z adresem do korespondencji. Powstaje więc pytanie dlaczego projektodawca wymaga wyłącznie adresu do korespondencji nie zaś adresu zamieszkania osoby, skoro projektowana ustawa zakłada sankcje wobec osób, które naruszają zasady prowadzenia poszukiwań (art. 109e i art. 109d projektowanej ustawy). Wyjaśnienie tych kwestii oraz przyjęcie wyważonych rozwiązań jest konieczne z punktu widzenia zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, zasady ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2016/679<sup>7</sup>) oraz zasady minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2016/679<sup>8</sup>).

Zgodnie z **art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy dodającym nowy **art. 36b ust. 3 pkt 3** w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym „oświadczenie zgłaszającego poszukiwania o posiadaniu zgody właściciela lub posiadacza nieruchomości na prowadzenie poszukiwań”. Jeżeli w oświadczeniu zgłaszającego mają znajdować się dane właściciela nieruchomości to powinno to zostać wyraźnie wskazane w projektowanym przepisie, tym bardziej, że oświadczenie będzie odnotowane w rejestrze poszukiwań (art. 36d ust. 2 pkt 3 projektu ustawy). Wyjaśnienie tej kwestii oraz doprecyzowanie przepisu jest konieczne z punktu widzenia zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, zasady ograniczenia celu oraz zasady minimalizacji danych.

Zgodnie z **art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy dodającym nowy **art. 36d ust. 3** w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „Administratorem danych, w tym danych osobowych, zawartych w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w ust. 1, jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.”. W pierwszej kolejności należy wskazać, że pojęcie „administratora danych” zawsze będzie dotyczyło danych osobowych, dlatego zwrot „w tym danych osobowych” jest zbędny i powinien zostać usunięty z projektowanego przepisu. Projektowany przepis powinien również odnosić się do wykonywania funkcji administratora wobec rejestru nie zaś systemu teleinformatycznego. Odpowiadałoby to zasadzie zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości.

Zgodnie z **art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy dodającym nowy **art. 36d ust. 4** w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wykonuje obowiązki, o których mowa w art. 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.)”. Zważywszy na fakt, że Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego będzie jedynym

---

<sup>7</sup> Zgodnie z zasadą ograniczenia celu dane osobowe muszą być 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.

<sup>8</sup> Zgodnie z zasadą minimalizacji danych dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

administratorem rejestru poszukiwań (art. 36d ust. 3 projektu ustawy) projektowany przepis nie stanowi niewłaściwego zapewnienia zasad legislacji odwołanie w prawie krajowym do obowiązującego wprost i wiążącego ministra przepisu rozporządzenia 2016/679. **Art. 36d ust. 4** jest zatem zbędny i powinien zostać usunięty z projektu - minister jako administrator będzie wykonywał obowiązki z art. 15 rozporządzenia 2016/679 bezpośrednio na podstawie tego aktu. Wprowadzenie przepisów analogicznych do projektowanego art. 36d ust. 4 byłoby celowe wyłącznie w przypadku wielu współadministratorów, dla jasnego określenia ich ról w procesach przetwarzania i realizacji praw podmiotów danych.

Zgodnie z **art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy dodającym nowy **art. 36d ust. 6** w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz wojewódzcy konserwatorzy zabytków przetwarzają dane, w tym dane osobowe, zawarte w rejestrze poszukiwań w zakresie niezbędnym do weryfikacji realizacji czynności, o których mowa w art. 33a ust. 1 i 5 oraz w art. 36b ust. 1. Dane przetwarzane są przez okres 3 lat od dnia ostatniej aktywności użytkownika w rejestrze poszukiwań.”. W pierwszej kolejności należy wskazać, że użyte w projektowanym przepisie pojęcie „w zakresie niezbędnym do weryfikacji realizacji czynności” jest nieostre. Projektowany przepis powinien wskazywać jakie dane przetwarza konkretny podmiot w jednoznacznie określonym celu. Tworzony „rejestr poszukiwań” ma służyć do dokonywania zgłoszeń, jednocześnie w rejestrze mają być zamieszczone oświadczenia pod odpowiedzialnością karną a brak przestrzegania przepisów ma się wiązać z odpowiedzialnością za wykroczenie i przestępstwo. Z art. 36d ust. 6 projektowanej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz wojewódzcy konserwatorzy zabytków jako jedyni będą przetwarzali dane w nieprecyzyjnie wskazanym celu „weryfikacji realizacji czynności” jednak w sprawach dotyczących przestępstw i wykroczeń związanych z realizacją przepisów ustawy w praktyce konieczne są działania organów ścigania, tymczasem projektowana ustawa nie wskazuje by podmioty te miały dostęp do rejestru. Procedura zgłoszeń ma być dokonywana jedynie elektronicznie. Projektodawca powinien więc ocenić i wskazać w przepisach ustawy jakie podmioty, i w jaki sposób powinny mieć dostęp do rejestru (ew. jeśli nie do wszystkich informacji zawartych w rejestrze to do jakich zasobów rejestru) dla realizacji celów regulacji. Powstaje również istotne pytanie w kontekście niezbędności spełniania obowiązku informacyjnego z art. 14 rozporządzenia 2016/67 w stosunku do właścicieli gruntów, których dane będą zawarte w oświadczeniu osoby składającej zgłoszenie do rejestru poszukiwań, gdyż z projektowanej ustawy nie wynika jakie dane właścicieli gruntów będą podawane przez osobę dokonującą zgłoszenia poszukiwań. Dodatkowo, projektodawca powinien uzasadnić, dlaczego uzależnia okresy przechowywania danych od aktywności użytkownika, nie zaś od upływu czasu od danego poszukiwania. Ma to znaczenie również dla właściciela nieruchomości, którego dane będą zawarte w rejestrze poszukiwań, tymczasem nie będzie on wiedzieć jak długo dane te będą przetwarzane w rejestrze, gdyż uzależnione to będzie od aktywności osoby trzeciej w aplikacji mobilnej. Wyjaśnienie tych kwestii i doprecyzowanie rozwiązań przyjmowanych w przepisach jest konieczne dla zapewnienia stosowania zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, zasady ograniczenia celu,

zasady minimalizacji danych oraz zasady ograniczenia przechowywania (art. 5 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679<sup>9</sup>).

Zgodnie z **art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy dodającym nowy **art. 36d ust. 7** w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „Wojewódzki konserwator zabytków za pośrednictwem właściwego wojewody przedstawia ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w terminie do dnia 31 marca każdego rok - zbiorczą informację o zgłoszonych na terenie województwa poszukiwaniach ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych.”. Projektowany przepis powinien określać jakie dane osobowe mają być zawarte w tej informacji dla zapewnienia stosowania zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, zasady ograniczenia celu oraz zasady minimalizacji danych.

Zgodnie z **art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy dodającym nowy **art. 36d ust. 9** w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, określi szczegółowe warunki techniczne działania aplikacji mobilnej, o której mowa w art. 36b ust. 2, oraz szczegółowy tryb dokonywania zgłoszeń poszukiwań, uwzględniając konieczność zapewnienia efektywności postępowania oraz sprawności działania aplikacji mobilnej.”. Powtórzyć trzeba, że w projektowanej ustawie należałoby przynajmniej na poziomie ogólnym ustalić warunki techniczne działania aplikacji mobilnej, tak aby akt wykonawczy tylko je doprecyzowywał. W przypadku omawianej ustawy, nie wiadomo chociażby jak będzie przebiegał proces logowania do aplikacji (w szczególności jakie dane będą do niego wykorzystywane) oraz w jaki sposób aplikacja mobilna będzie powiązana z innymi rejestrami publicznymi i narzędziami teleinformatycznymi, np. aplikacją mObywatel. Wyjaśnienie tych kwestii oraz przyjęcie właściwych rozwiązań w przepisach prawa wiążących realizujące je podmioty praw i obowiązków jest konieczne dla zapewnienia stosowania zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, zasady ograniczenia celu, zasady minimalizacji danych oraz zasady integralności i poufności.

Z wyrazami szacunku,  
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych  
Jan Nowak

/ - dokument w postaci elektronicznej podpisany  
kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

---

<sup>9</sup> Zgodnie z zasadą ograniczenia przechowywania dane osobowe muszą być 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.