Do druku nr 1142

PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

Warszawa, *04-04-2025*

DPNT.401.108.2025.WL.MW

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

elektroniczna skrzynka podawcza
/KSRP/SkrytkaESP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 12 marca 2025 r., znak: RPW.8162.2025. SPS-III.020.50.2025, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679[1] oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych[2], uprzejmie informuję, że do przedstawionego **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych** (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz, poseł Michał Gramatyka), numer druku sejmowego 1142, zwanego dalej projektem ustawy, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organ nadzorczy zgłasza uprzejmie **następujące uwagi.**

Wątpliwości związane z przedstawionym projektem ustawy dotyczą przetwarzania danych osobowych strażaka ratownika OSP w projektowanych legitymacjach w postaci dokumentu mobilnego w aplikacji mObywatel. Obecnie legitymacje strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2022 r. w sprawie legitymacji strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej lub osoby posiadającej uprawnienie do świadczenia ratowniczego (Dz. U. poz. 1274). Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia: „Legitymacja jest elektroniczną kartą procesorową z interfejsem bezstykowym".

[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.), dalej: „rozporządzenie 2016/679"
[2] Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

Urząd Ochrony
Danych Osobowych
ul. Stawki 2
00-193 Warszawa

tel. 22 531-07-20

www.uodo.gov.pl

Art. 1 projektu ustawy wprowadzający zmiany w **ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych** (Dz. U. z 2024 r. poz. 233, 1692 i 1907) zmianą 2 nadaje nowe brzmienie art. 29 ww. ustawy. Zgodnie z projektowanym **art. 29 ust. 1**: „Strażak ratownik OSP, na czas pełnienia funkcji, oraz osoba posiadająca uprawnienie do świadczenia ratowniczego, na czas posiadania tego uprawnienia, otrzymuje w celu identyfikacji i korzystania z dodatkowych świadczeń, o których mowa w art. 27, legitymację udostępnianą w postaci dokumentu mobilnego, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. z 2024 r. poz. 1275 i 1717), po uwierzytelnieniu posiadacza legitymacji przy użyciu certyfikatu podstawowego, o którym mowa w art. 2 pkt 2 tej ustawy". Projektodawca wskazuje na legitymację strażaka ratownika OSP jako dokument mobilny funkcjonujący w aplikacji mObywatel, którego podstawą wydania w postaci elektronicznej, obsługiwanej w aplikacji mObywatel jest ww. projektowany przepis ustawy. Projektodawca w uzasadnieniu wskazał, że: „W obecnym stanie prawnym strażak ratownik OSP, na czas pełnienia tej funkcji, oraz osoba posiadająca uprawnienie do świadczenia ratowniczego, na czas posiadania uprawnienia do tego świadczenia, powinien otrzymywać w celu identyfikacji i korzystania z dodatkowych świadczeń legitymację OSP". Wskazano również, że obecnie, na podstawie rozporządzenia w sprawie legitymacji strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej lub osoby posiadającej uprawnienie do świadczenia ratowniczego, nie została wydana żadna legitymacja. Mocą projektowanych przepisów legitymacja w postaci karty z tworzywa sztucznego zastąpić ma wersja elektroniczna dostępna w aplikacji mObywatel jako dokument mobilny w rozumieniu ustawy o aplikacji mObywatel. Dokument mobilny w rozumieniu art. 2 pkt 7 o aplikacji mObywatel stanowi w swojej istocie dokument odrębny. Odzwierciedlenie dokumentu fizycznego w aplikacji mObywatel stanowi stworzenie nowego rodzaju, samodzielnego dokumentu, którym co do zasady można posługiwać się w obiegu prawnym na równi z dokumentem w formie fizycznej. Jednocześnie w przepisach ustawy o aplikacji mObywatel[3], dotyczących zmian innych ustaw, określone są szczegółowe tryby wydawania dokumentów w formie elektronicznej funkcjonujących w aplikacji mObywatel, np. elektronicznego prawa jazdy, legitymacji studenckiej, dokumentów stwierdzających prawo wykonywania zawodu pielęgniarki. **W związku z proponowanym rozwiązaniem istnieje konieczność zmiany przepisów ustawy o aplikacji mObywatel w przedmiotowym zakresie**. Kwestia ta nie może zostać pominięta przy wprowadzaniu nowych regulacji dotyczących legitymacji w postaci dokumentu mobilnego. Prawodawca powinien określić na poziomie ustawy dokument legitymacji strażaka jako taki, jak również dokument elektroniczny odpowiadający usłudze w aplikacji mObywatel i odpowiednio do celów przetwarzania ukształtować w nich adekwatne katalogi danych.

Skutki wprowadzenia projektowanego rozwiązania powinny zostać poddane ponownej pogłębionej analizie, także w kontekście przetwarzania danych osobowych.

---

[3] Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. z 2024 r. poz. 1275).

Zgodnie z projektowanym **art. 29 ust. 3**: „Minister właściwy do spraw administracji wydaje legitymacje i prowadzi w systemie teleinformatycznym rejestr legitymacji strażaków ratowników OSP i osób uprawnionych do świadczenia ratowniczego. Minister właściwy do spraw administracji jest administratorem danych osobowych zawartych w rejestrze". Zgodnie z **ust. 2** ww. przepisu: „Legitymacja zawiera:

1) imię, drugie imię i nazwisko;
2) numer PESEL;
3) fotografię;
4) numer legitymacji;
5) nazwę jednostki ochotniczej straży pożarnej, której strażak jest członkiem, albo której osoba uprawniona do świadczenia ratowniczego była członkiem;
6) nazwę gminy, na obszarze której jest jednostka ochotniczej straży pożarnej;
7) datę wydania legitymacji;
8) datę ważności legitymacji".

Projekt ustawy zakłada powstanie nowego rejestru legitymacji strażaków ratowników OSP i osób uprawnionych do świadczenia ratowniczego, natomiast ani z projektu ustawy ani z uzasadnienia nie jest wiadome czy jest to nowy rejestr publiczny. Także zakres danych zawartych w legitymacji, które to dane będą przetwarzane w rejestrze jest szerszy niż wynika on z obecnie obowiązujących przepisów w przedmiotowym zakresie. Projektodawca nie wykazał niezbędności przetwarzania określonych danych (m.in. numeru PESEL, drugiego imienia) dla realizacji zakładanego celu ani konieczności tworzenia rejestru. Projektodawca, regulując w ww. przepisie przedmiotowy rejestr w sposób nazbyt ogólny, nie odnosi się do sposobu jego funkcjonowania pod kątem zapewnienia poszanowania zasad ochrony danych osobowych, a w konsekwencji nie uwzględnia ich na każdym etapie tworzenia i projektowania rzeczonego rejestru, zgodnie z mechanizmami wynikającymi z art. 25 rozporządzenia 2016/679 (uwzględnienie ochrony danych w fazie projektowania oraz domyślna ochrona danych). Projektodawca nie wskazał także ról podmiotów biorących udział w procesie przetwarzania danych w rejestrze. Jeżeli dane będą udostępniane to określić należy w jakim trybie będzie następowało udostępnianie – czy w trybie wnioskowym, czy bezwnioskowym i przy zachowaniu jakich warunków. Prowadzący rejestr w systemie teleinformatycznym minister powinien zapewniać zachowanie poufności, integralności, kompletności oraz dostępności danych w nim przetwarzanych.

Istnieje zatem zasadność przeprowadzenia przez projektodawcę oceny skutków dla ochrony danych[4]. Przeprowadzenie takiej analizy powinno prowadzić do wykazania niezbędności przetwarzania danych osobowych w określony sposób, we wskazanym konkretnie celu (celach) i zakresie oraz oceny ryzyka projektowanych (przyjmowanych) rozwiązań w zakresie przetwarzania danych osobowych.

[4] Uzasadnionym jest dokonanie oceny skutków dla ochrony danych – zgodnie z art. 35 ust. 10 rozporządzenia 2016/679 - już w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjmowaniem określonej podstawy prawnej przetwarzania danych, co przy dokonaniu prawidłowej oceny i wypracowaniu przepisów szczególnych uwzględniających stosowanie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych może zastąpić dokonywanie takiej oceny przez podmioty stosujące / wykonujące następnie tak ustalone przepisy.

Projektodawca, nie przeprowadzając oceny skutków dla ochrony danych osobowych, nie wykazał niezbędności przetwarzania określonych danych dla realizacji zakładanego celu ani konieczności tworzenia rejestru. Wpływ i ryzyka wynikające z zakładanych rozwiązań uzasadniają zatem przeprowadzenie oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Z uzasadnienia do projektu ustawy nie wynika, aby projektodawca dokonał analizy i oceny pod kątem ryzyk towarzyszących proponowanemu przetwarzaniu danych osobowych w postaci rejestru, a w konsekwencji, by wyważył wpływ planowanego przetwarzania danych osobowych na prywatność osób, których te dane dotyczą i zaproponował rozwiązania odpowiadające poszanowaniu zasad przetwarzania danych osobowych.

Wskazać należy na **art. 29 ust. 4** projektu ustawy: „Minister właściwy do spraw administracji może powierzyć prowadzenie rejestru legitymacji strażaków ratowników OSP i osób uprawnionych do świadczenia ratowniczego oraz funkcję administratora danych osobowych w tym rejestrze Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej". Projektodawca nie precyzuje czy chodzi o powierzenie prowadzenia rejestru czy przekazanie prowadzenia rejestru. Nie jest również jasne sformułowanie dotyczące powierzenia funkcji administratora danych osobowych. W przypadku podmiotów szeroko rozumianego sektora publicznego podmiot będący administratorem danych może być wskazany w konkretnym przepisie prawa, jednak najczęściej ma miejsce sytuacja, w której rola ta wynika z charakteru, kompetencji lub też zakresu zadań publicznych, jakie przepisy te mu przypisują. Natomiast podmiot przetwarzający, zgodnie z art. 4 pkt 8 rozporządzenia 2016/679, oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który przetwarza dane osobowe w imieniu administratora. Art. 28 ust 1 ww. rozporządzenia nakłada na administratora obowiązek wyboru tylko takiego podmiotu, który daje gwarancję wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, by przetwarzanie spełniało wymogi niniejszego rozporządzenia i chroniło prawa osób, których dane dotyczą. Podmiot przetwarzający nie jest podmiotem, który decyduje o celach i sposobach przetwarzania, gdyż przetwarza dane osobowe wyłącznie na udokumentowane polecenie administratora (art. 28 ust. 3 lit. a). Dlatego szczególnie ostrożnie należy rozważyć zastosowanie konstrukcji powierzenia przetwarzania danych w sektorze publicznym, który realizuje szereg zadań w sposób autonomiczny i w którym nie można przenosić swoich kompetencji na inne podmioty bez szczególnego umocowania prawnego.

W ocenie organu nadzorczego projektowane rozwiązanie wymaga szczegółowego wyjaśnienia/uzasadnienia oraz prawidłowego, jasnego odzwierciedlenia w projektowanych przepisach, które nie uwzględniają również zmian we wskazanym zakresie w przepisach ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1443).

Zwrócić uwagę należy również na projektowany **art. 29 ust. 8:** „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może, na podstawie porozumienia, upoważnić zarząd ochotniczej straży pożarnej lub zarząd oddziału gminnego związku ochotniczych straży pożarnych do przyjmowania wniosków o wydanie legitymacji i wprowadzania danych do rejestru legitymacji strażaków ratowników OSP.". Projektowana konstrukcja nadania upoważnienia poprzez porozumienie budzi wątpliwości pod kątem blankietowości

proponowanego rozwiązania. Projektodawca nie wskazuje bowiem w jaki sposób rozwiązanie to miałoby funkcjonować, także w kontekście ról organów w procesach przetwarzania przez nich danych osobowych w rejestrze prowadzonym przez ministra (którego prowadzenie może zostać powierzone Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej). Wszelkie kluczowe decyzje związane z przetwarzaniem danych osobowych dla realizacji zadań publicznych powinny być przejrzyście określone w przepisach prawa, a nie wskazywane w porozumieniach. Przepisy we wskazanym zakresie wymagają ponownej szczegółowej analizy.

W świetle powyższych uwag podkreślenia wymaga, że rolą projektodawcy powinno być tworzenie przepisów z zachowaniem zasad ochrony danych osobowych, w szczególności przejrzystości i rzetelności, tak aby adresaci stanowionych przepisów prawa wiedzieli jakie prawa i obowiązki z nich wynikają i czemu przyjmowane rozwiązania służą.

Pragnę podkreślić, że uwagi organu nadzorczego przedstawiane w toku prac legislacyjnych mają charakter eksperckich wskazówek dla projektodawcy, który podejmuje decyzję co do ostatecznego kształtu przyjmowanych przepisów i odpowiada za zapewnienie ich zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

Wyrażam jednocześnie nadzieję, że uwzględnienie wyrażonych wskazówek będzie pomocne w tym procesie i przyczyni się do podwyższenia poziomu ochrony danych osobowych w projektowanych przepisach.

Łączę wyrazy szacunku

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

/-dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/