Do druku nr 949

Warszawa, 01-02-2025

PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

sygn.: DOL.401.192.2024.PM/RB/MP

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w związku ze skierowaniem do **Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących rynku pracy oraz cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rządowego projektu ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej** (druk nr 949)[1] – dalej jako „projekt", działając na podstawie kompetencji nadanych przez art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679[2] – **Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej organ nadzorczy)**, zgłasza uprzejmie następujące **uwagi do projektu.**

Część uwag organu nadzorczego do projektu na etapie prac rządowego procesu legislacyjnego (nr z wykazu UC46)[3], zgłoszona pismami z 19 czerwca oraz 10 września 2024 r., została uwzględniona przez projektodawcę. Aktualność zachowują jednak istotne uwagi, których kontynuację w przypadku ich nieuwzględnienia, organ nadzorczy deklarował na etapie parlamentarnych prac legislacyjnych.

[1] https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=949
[2] 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.).
[3] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12385455/katalog/13060145#13060145.

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

tel. 22 531-03-88
fax 22 531-03-99

www.uodo.gov.pl

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.4.2025
Data wpływu 04.02.2025r.

Podtrzymać zatem należy uwagę dotyczącą obowiązku przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych (tzw. test prywatności), wynikającego z art. 35 ust. 1 i 10 [4] **rozporządzenia 2016/679**. Regulacja normatywna dotycząca szczegółowych rozwiązań związanych z przetwarzaniem danych osobowych powinna podlegać ocenie, czy charakter przetwarzania, jego zakres, kontekst, cele oraz zastosowane technologie powodują wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób, których dane będą przetwarzane. Projektowana ustawa zakłada **szerokie i istotne zmiany w zakresie funkcjonowania rejestrów** wykorzystywanych przez organy publiczne w związku procesami zatrudnienia cudzoziemców, w tym również w centralnych rejestrach publicznych, które mają być połączone z tymi systemami w trybie teletransmisji danych. Projektodawca w takim wypadku zobowiązany jest przeprowadzić kompleksową i dogłębną ocenę skutków, która pozwoli wykazać **niezbędność i proporcjonalność** wprowadzanych modeli przetwarzania danych osobowych, a także zapewnić środki mitygacji ryzyk oraz prawidłowe stosowanie gwarancji i praw podmiotów danych przewidzianych przez rozporządzenie 2016/679. W uzasadnieniu do projektu wskazano natomiast jedynie, że projektodawca dokonał „analizy potencjalnego ryzyka". Taki dokument nie został przy tym przedstawiony wraz z projektem, więc nie była możliwa jego weryfikacja.

Odnosząc się do treści poszczególnych przepisów prawa należy zauważyć, że art. **9 ust. 1 pkt 1 lit. c)** projektu nakłada obowiązek zawarcia we wniosku o wydanie zezwolenia na pracę numeru telefonu. Samo **posiadanie numeru telefonu, czy adresu elektronicznego nie jest wymagane przepisami polskiego prawa w przypadku osób fizycznych**, a co się z tym wiąże nie powinno być wymagane na zasadzie obligatoryjności przez przepisy projektowanej ustawy. Jeżeli projektodawca dostrzega szczególny cel wprowadzenia tego rodzaju obowiązku, to zgodnie

[4] 1. 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.
(...)
10. 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.

z zasadami minimalizacji danych oraz ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b i c [5] rozporządzenia 2016/679) powinien on zostać dostatecznie uzasadniony.

Uwaga ta odpowiednio ma zastosowanie także do **numerów telefonów i adresów elektronicznych**, o których mowa w **art. 9 ust. 1 pkt 2 lit e), 62 ust. 1 pkt 1) lit. c), art. 72 ust. 3 pkt 1) lit. e) i f), pkt 2) lit. f) i g), pkt 3) lit. h) oraz i)** projektu ustawy.

Art. 50 ust. 1 pkt 1) stanowi, że starosta właściwy miejscowo dla podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi wpisuje wniosek do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej (analogiczne rozwiązanie także w **art. 64 ust. 1 i 2**). Projektowany przepis powiela rozwiązania zawarte w art. 88p ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 475 ze zm.), które **nie normują zasad prowadzenia ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej**, w szczególności tego kto jest odpowiedzialny za jej prowadzenie, zakresu danych osobowych do niej wpisywanych, zasad udostępniania danych z tej ewidencji oraz okresu przechowywania w niej danych. Rozwiązania nakładające prawa i obowiązki na wykonawców (adresatów) norm, jak również na osoby, których dane mają być

[5] 1. 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 niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych ("integralność i poufność").

przetwarzane – zgodnie z art. art. 31[6] i 51[7] Konstytucji RP – **powinny wynikać z przepisów rangi ustawy**. Projektowany akt powinien w sposób wyczerpujący określać warunki gromadzenia, przechowywania i udostępniania danych, a także role poszczególnych podmiotów uczestniczących w operacjach przetwarzania (administratorów, podmiotów przetwarzających). Projekt wymaga uzupełnienia o szczegółowe rozwiązania celem uczynienia zadość zasadom przetwarzania danych osobowych określonym w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, w tym przede wszystkim zasadzie legalności, rzetelności, przejrzystości, ograniczenia celu, minimalizacji danych oraz ograniczenia przechowywania[8].

Niniejsza uwaga jest tym bardziej istotna, że projekt przewiduje przetwarzanie w ewidencji również **danych dotyczących karalności (art. 65 ust. 1 pkt 4)**. Przetwarzania tego rodzaju danych wiąże się ze szczególnym reżimem i wymaga wykazania spełnienia warunków o których mowa w art. 10 [9] rozporządzenia 2016/679.

W **art. 67 ust. 4** projektu ustawy wskazano, że w przypadku nieprawidłowego działania systemu teleinformatycznego środek zaskarżenia wnoszony jest najpóźniej pierwszego dnia roboczego następującego po dniu usunięcia nieprawidłowości. Niejasne jest czy osoby chcące wnieść środek zaskarżenia informowane będą o usunięciu nieprawidłowości w systemie, a jeżeli tak, to w jaki sposób i jakie dane osobowe będą przetwarzane w tym celu.

Art. 73 ust. 1 stanowi, że „w sprawach z zakresu wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej **prowadzi się w systemach teleinformatycznych rejestry spraw** (...)". Takie sformułowanie regulacji jest zbyt ogólne. Ustawa powinna określać jakie konkretnie systemy teleinformatyczne mają

---

[6] Art. 31 Konstytucji RP stanowi:
1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.
2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.
3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

[7] Art. 51 Konstytucji RP stanowi:
1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.
2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.
3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.
4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.
5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

[8] Ibidem, przyp. 8.

[9] 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.

być stosowane do prowadzenia rejestrów. Dla przykładu, art. 72 ust. 1 stanowi, że indywidualne konto zakładane jest „w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia ... o rynku pracy i służbach zatrudnienia" – w tym przypadku system teleinformatyczny został w sposób prawidłowy zidentyfikowany.

Co nie mniej istotne, prawodawca określić powinien katalog podmiotów mających dostęp do systemów oraz zasady tego dostępu. Wyjaśnienia wymaga również określenie ról w procesie przetwarzania danych między wojewodą, starostą oraz ministrem właściwym do spraw pracy. Z uwagi na zasadę przejrzystości oraz właściwe zabezpieczenie praw podmiotów danych niezbędne jest właściwe określenie celów przetwarzania danych przez ww. podmioty z udziałem wspólnego w eksploatacji narzędzia teleinformatycznego lub też odrębnych systemów. Jest to istotne z punktu widzenia zasady rozliczalności i ustalenia m.in., który z ww. podmiotów będzie odpowiedzialny za zgłaszanie naruszeń, czy zapewnienie osobom, których dane dotyczą ich praw wynikających z rozporządzenia 2016/679.

Prawodawca określić powinien również zasady funkcjonowania rejestru centralnego, o którym mowa w **art. 74** projektu ustawy, a także relacje między podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie rejestru centralnego a podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie rejestrów, o których mowa w art. 73. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia przypisania ról w procesach przetwarzania danych i zakresu odpowiedzialności za naruszenie zasad ochrony danych w rejestrze.

W **art. 75 ust. 1-12** ustanowiono tryb pozyskiwania przez organ prowadzący postępowanie w sprawie zezwolenia na pracę informacji dotyczących cudzoziemca lub podmiotu powierzającego od Państwowej Inspekcji Pracy, Straży Granicznej, Krajowej Administracji Państwowej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z Krajowego Rejestru Karnego, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, Krajowego Rejestru Sądowego, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz rejestru PESEL. **Powyższa regulacja powoduje szereg zagrożeń pod względem poszanowania standardów rozporządzenia 2016/679 i z nią właśnie związane są największe zastrzeżenia organu nadzorczego.**

W pierwszej kolejności należy wskazać na tryb pozyskiwania danych. Samo sformułowanie **„w drodze teletransmisji" jest blankietowe i nie odpowiada przepisom rozporządzenia 2016/679**, w szczególności pod kątem poszanowania zasady rozliczalności przez administratorów odpowiedzialnych za udostępnienie danych w tym trybie. **Regulacja normatywna powinna w sposób szczegółowy określać warunki udostępniania danych, biorąc pod uwagę zasady przetwarzania oraz gwarancje i prawa podmiotów danych przewidziane przez rozporządzenie 2016/679.**

Projekt wymaga uzupełnienia o unormowania zapewniające odpowiednie gwarancje przetwarzania danych osobowych oraz dające administratorom narzędzia dla sprawowania realnej i faktycznej ochrony danych w procesie ich udostępniania w proponowanym trybie. Administrator udostępniający dane jest bowiem cały czas odpowiedzialny za to na jakiej podstawie prawnej, komu, w jakim celu i w jakim zakresie udostępnia dane osobowe. W tym wymiarze istotne jest **przeprowadzenie oceny skutków dla ochrony danych**, która umożliwiłaby ustalenie ryzyk związanych z przyjęciem wskazanego modelu udostępniania danych, który nieobwarowany żadnymi warunkami (np. zastosowaniem wniosku uproszczonego) tworzy po stronie udostępniającego iluzoryczną ochronę danych osobowych. Udostępniający nie ma bowiem żadnego wpływu na podjęcie decyzji co do udostępnienia danych, za które – jako administrator – odpowiada. Zakładany model powoduje, że dane będą udostępniane automatycznie wskazanym podmiotom przy zastosowaniu określonego narzędzia teleinformatycznego – a zatem **poza kontrolą faktycznych celów udostępnienia**. Nie wskazano dlaczego projektodawca nie zdecydował się na wprowadzenie rozwiązań przyjętych już od wielu lat w polskim prawie (np. w przepisach ustawy o ewidencji ludności[10], czy też ustawy o dokumentach paszportowych[11]). W rezultacie **nie wprowadzono gwarancji dla dokonania przez administratora oceny procesu udostępnienia danych**, co ma tym większe znaczenie, iż wśród nich będą znajdowały się także dane dotyczące karalności (art. 10 rozporządzenia r 2016/679)[12]. Wprowadzenie ustawowych warunków udostępniania danych minimalizowałoby ryzyko utraty kontroli nad danymi przez administratora prowadzącego rejestr, np. w przypadku zmiany deklarowanego celu pozyskania danych, pozyskiwania ich w zakresie szerszym niż konieczny, itd.

Wprowadzenie nieograniczonego trybu teletransmisji pomiędzy systemem teleinformatycznym, o którym mowa w projektowanym przepisie, a szeregiem rejestrów publicznych/publicznych systemów teleinformatycznych powinno zatem zostać poprzedzone testem prywatności, który pozwoliłaby projektodawcy na wykazanie czy nieograniczona teletransmisja jest rozwiązaniem **niezbędnym i zasadnym** oraz wpłynąłby na wypracowanie odpowiednich – do planowanych regulacji w kontekście przepisów rozporządzenia 2016/679 – gwarancji dla osób, których dane będą w ten sposób przetwarzane. Należy pamiętać, że motyw 31 rozporządzenia 2016/679 stanowi, że **ujawnianie danych podmiotom publicznym powinno mieć co do zasady charakter wnioskowy** (odbywać się w formie pisemnej, być uzasadnione i mieć charakter wyjątkowy). Deklarowana przez projektodawcę konieczność uproszczenia procedur związanych z zatrudnianiem cudzoziemców **nie może wiązać się z utratą kontroli nad przetwarzanymi danymi** przez ich administratorów odpowiedzialnych za prowadzenie rejestrów publicznych

[10] Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2024 r. poz. 736).
[11] Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1302 ze zm.).
[12] Ibidem, przyp. 12.

z poszanowaniem praw podmiotów danych, czy też z **obniżeniem standardów** przetwarzania danych osobowych zagwarantowanych w przepisach szczególnych regulujących sposób prowadzenia tych rejestrów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 590/21, dotyczącym pozyskiwania danych z rejestru PESEL przez komorników sądowych zwrócił uwagę, że dokonywanie sprawdzenie danych w rejestrze przez określone podmioty wymaga każdorazowego uzasadnienia. Przyjęcie bezwnioskowego trybu dostępu do rejestru może skutkować brakiem kontroli i nadzoru nad faktycznymi powodami pobrania danych z zasobu oraz wykorzystywaniem ich niezgodnie z celem ich uzyskania.

Należy podkreślić, że prowadzenie rejestrów publicznych obwarowane jest szeregiem warunków kształtujących model ich prowadzenia i zakres przedmiotowo-podmiotowy ich eksploatacji. Wprowadzanie zatem regulacji przewidzianych w niniejszym projekcie powinno być poprzedzone analizą tych przepisów, tak, aby wprowadzane odstępstwa od dotychczas obowiązujących zasad przetwarzania danych w rejestrach publicznych były **dokładnie uzasadnione i proporcjonalne do zakładanych celów** (w tym przede wszystkim zasadność rezygnacji z trybu wnioskowego, czy wniosku uproszczonego na rzecz trybu bezwnioskowego). Wyjaśnienie i uregulowanie wyczerpująco powyższych kwestii jest konieczne z punktu widzenia zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, ograniczenia celu, minimalizacji danych oraz zasady integralności i poufności (art. 5 ust. 1 [13] rozporządzenia 2016/679) oraz konstytucyjnej zasady legalizmu[14].

Należy również podkreślić, że zgodnie z **art. 75 ust. 12** projektowanej ustawy organ prowadzący postępowanie w sprawie zezwolenia na pracę pozyskuje dane, o których mowa w ust. 1-11, „z systemów zewnętrznych za pośrednictwem systemów teleinformatycznych prowadzonych przez ministra właściwego do spraw pracy". Nie wiadomo zatem **przy pomocy jakich systemów teleinformatycznych będzie dochodzić do przekazywania danych w trybie teletransmisji**, ani **jak będzie ukształtowana wzajemna odpowiedzialność pomiędzy ministrem właściwym do spraw pracy i organem prowadzącym postępowanie w procesach przetwarzania danych**. Materia ta powinna być wyczerpująco uregulowana dla zapewnienia zgodności z rozporządzeniem 2016/679, tym bardziej, że w art. 76 projektu przewidziano wnioskowy tryb udostępniania danych. Wyjaśnienia wymaga więc dlaczego udostępnianie danych z rejestrów **odbywa się w niejednolity sposób** i dlaczego tworząc ww. rozwiązania **pominięto przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych w rejestrze publicznym**[15]. Projektowana regulacja budzi szczególne wątpliwości co

[13] Ibidem, przyp. 8.
[14] Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.
[15] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym (Dz. U. z 2018 r. poz. 29).

do trybu pozyskiwania danych od Straży Granicznej. **Ustawa o Straży Granicznej**[16] **nie przewiduje bowiem bezwnioskowego trybu udzielania informacji o osobie.**

W ocenie organu nadzorczego, ze względów opisanych powyżej, projekt wymaga ponownej pogłębionej analizy i stosownych zmian celem uczynienia go zgodnym z przepisami o ochronie danych osobowych. Prezes UODO oferuje swoje dalsze wsparcie eksperckie, niemniej za finalny kształt regulacji i zapewnienie tej zgodności odpowiada projektodawca.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski

Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

/dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

SEJM

[16] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1080 ze zm.)