



**GENERALNY INSPEKTOR  
OCHRONY DANYCH  
OSOBOWYCH**

*dr Wojciech R. Wiewiórowski*

**DOLiS -035-1996/13**

Warszawa, dnia      października 2014 r.

**Pan  
Władysław Kosiniak-Kamysz  
Minister Pracy i Polityki Społecznej**

**Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  
ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa**

**W y s t ą p i e n i e**

na podstawie art. 19a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 926, z późn. zm.), zgodnie z którym Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych może kierować do osób fizycznych i prawnych wystąpienia zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych, zwracam się do Pana Ministra o zainicjowanie prac legislacyjnych nad aktem prawnym rangi ustawowej określającym zasady i sposób przetwarzania danych osobowych gromadzonych w rejestrach publicznych w obszarze pomoc społeczna, wspieranie rodziny i piecza zastępcza.

- I. W związku z przeprowadzaniem informatyzacji publicznych rejestrów centralnych w obszarze pomoc społeczna, wspieranie rodziny i piecza zastępcza oraz wprowadzeniem obsługujących je systemów teleinformatycznych, w których na szeroką skalę przetwarzane są dane osobowe, w tym dane szczególnie chronione, które poddane są woli ustawodawcy ścisłej reglamentacji, konieczne jest stworzenie dla powyższych rejestrów i systemów wyraźnej, precyzyjnej podstawy ustawowej. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych o statusie „szczególnie chronione” jest co do zasady zabronione. Zasada ta doznaje wyjątków jedynie w przypadkach enumeratywnie wyliczonych w art. 27 ust. 2

ustawy. Przepis art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych – stanowiąc, iż przetwarzanie danych, o których mowa w ust. 1, jest dopuszczalne, jeżeli przepis szczególnej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony. Stąd konieczne jest podjęcie przez resort odpowiedzialny za powyższe zadania prac legislacyjnych mających na celu ustawowe uregulowanie powyższych zagadnień. Zasadne jest rozważenie, czy zagadnieniom tym nie powinien być poświęcony osobny akt prawny regulujący zagadnienia w sposób kompleksowy.

II. Stworzenie regulacji rangi ustawy stanowiących podstawy prawne dla przetwarzania danych osobowych we wskazanym wyżej zakresie, która określiłaby cel, zasady, zakres i sposób przetwarzania danych obywateli ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ich **konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności**. Prawo do ochrony prywatności i prawo do ochrony danych osobowych są prawami osobistymi gwarantowanymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (art. 47 i art. 51), a więc ograniczenie w zakresie korzystania z tych praw - jakim jest niewątpliwie przymusowe umieszczenie szeregu informacji dotyczących osoby fizycznej w rejestrach prowadzonych przez organy publiczne - **wymaga regulacji rangi ustawowej**. Powołane przepisy wyraźnie bowiem zastrzegają, iż dopuszczalność zobowiązania kogoś do ujawnienia swoich danych osobowych oraz zasady i tryb gromadzenia i udostępniania tych danych oraz dostęp do urzędowych baz danych wymaga uregulowania ustawowego.

Podnieść również należy, że realizowanie zadań w obszarze pomocy społecznej, wspieranie rodziny i piecza zastępcza wymaga **przetwarzania danych „szczególnie chronionych”**, o których mowa w **art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych**. Dlatego też nie tylko w świetle uwarunkowań konstytucyjnych, ale również **wobec jednoznacznego brzmienia art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych** konieczne jest istnienie **ustawowych podstaw prawnych dla przetwarzania takich danych**. Przepis uzależnia dopuszczalność przetwarzania danych szczególnie chronionych, od istnienia zezwolenia na takie przetwarzanie w przepisach szczególnych innej ustawy, stwarzającej przy tym pełne gwarancje ochrony tych danych. W celu zapewnienia wspomnianych gwarancji normy ustawowe powinny w sposób precyzyjny określać zasady postępowania z danymi osobowymi, w tym zasady ich udostępniania oraz podmioty uprawnione i odpowiedzialne za proces gromadzenia i przechowywania danych osobowych.

Warto również nadmienić, że oparcie każdej formy przetwarzania danych osobowych jednostki na przepisie prawa jest obowiązkiem podmiotów publicznych, albowiem organy publiczne obowiązane są do działania jedynie na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu - art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Granice działań podmiotów publicznych wyznaczają wyłącznie normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania.

Art. 51 ust 2 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Stąd tworzone w postulowanym zakresie regulacje prawne muszą precyzyjnie określać zakres danych osobowych oraz kategorie podmiotów, których dane będą przetwarzane w kontekście ściśle określonych przepisami prawa celów. Niewątpliwie cel i zakres danych przetwarzanych w rejestrach centralnych powinien być podporządkowany zadaniom nałożonym na podmioty publiczne realizujące zadania w omawianym obszarze. Tylko wtedy bowiem zakres zbieranych danych nie będzie przekraczać kryterium „niezbędności w demokratycznym państwie prawnym”.

Wskazane jest również staranne określenie roli i statusu poszczególnych podmiotów publicznych w zakresie decydowania o celach i środkach przetwarzania danych osobowych, administrowania zbiorem oraz zasad i sposobu zasilania rejestru danymi osobowymi, zasad dostępu do danych, a także obowiązków oraz środków, za pomocą których przetwarzane mają być dane osobowe oraz sposób realizacji praw osób, których dane dotyczą. Mając na uwadze powołaną wyżej zasadę legalizmu oraz wynikającą z ustawy o ochronie danych osobowych (art. 26 ust. 1 pkt 4) zasadę przechowywania danych w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania, przepisy postulowanej ustawy winny odnosić się również do terminu, zasad i sposobu usuwania (anonimizacji) danych osobowych.

**III. Stworzenie odrębnej ustawy** dedykowanej zasadom i sposobowi przetwarzania danych na potrzeby realizacji zadań w obszarze pomocy społecznej, wsparcia rodziny i pieczy zastępczej jest uzasadnione również ze względu **na wielość i różnorodność zadań publicznych realizowanych przez wiele różnych podmiotów** (organów administracji państwowej, samorządowej oraz innych jednostek organizacyjnych). **Zadania te określone są w licznych aktach prawnych ustawowych i wykonawczych**, do których należą m.in: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2013 r., Nr 182, poz. 1362, ze zm.); ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. 2013 r., poz. 135, ze zm.); ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.); ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. 2011 r. Nr 45, poz. 235, ze zm.); ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu

socjalnym (t. j. Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 225, ze zm.), ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493), ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania (Dz. U. 2005 r. Nr 267, poz. 2259, ze zm.); ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (j. t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1228, ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych (Dz. U. 2013 r., poz. 441), rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych w wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. 2011 r. Nr 173, poz. 1035, z późn. zm. ); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. 2011 r. Nr 288, poz. 1694); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. 2012 r., poz. 1371). Te, powołane jedynie przykładowo przepisy, mają za cel i przedmiot regulacji zasady i sposób realizowania określonych zadań z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej, nie stanowią one natomiast wystarczających, kompleksowych rozwiązań prawnych dla funkcjonowania ogólnopolskich centralnych systemów służących wielu podmiotom dla rozmaitych celów przetwarzania danych osobowych. Nawet jeśli w przepisach tych pojawiają się odniesienia do systemów informatycznych obsługujących realizację tych zadań, to mają one charakter wycinkowy lub zbyt ogólny.

**Niewątpliwie mnogość zadań, regulacji i podmiotów, które do takich systemów mają dostęp, uzasadniają potrzebę precyzyjnego, nie budzącego wątpliwości i przejrzystego, dla osób których dane dotyczą, uregulowania zagadnień przetwarzania danych.** Wiedza o funkcjonowaniu tych systemów nie może pochodzić jedynie z innych niż przepisy prawa źródeł, np. z publicznie dostępnych informacji o zrealizowanych zamówieniach publicznych. Z tego źródła wiadomo np., że dotychczas dla celów pomocy społecznej wykorzystywane były trzy systemy centralne: Statystyczna Aplikacja Centralna (SAC), sFundusz oraz Quickstat. W następstwie zamówienia Nr 21/DI/PN/2013 zintegrowano i scalono centralne systemy statystyczne poprzez analizę, zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie modyfikacji systemu Statystyczna Aplikacja Centralna (SAC) oraz świadczenie usług utrzymania - znak sprawy: 21/DI/PN/2013. Z tego samego źródła pozyskać można również informacje na temat „Portalu informacyjno-usługowego emp@tia”, którego moduły pozwalają świadczeniobiorcom generować i przysyłać drogą elektroniczną wnioski o świadczenia pomocy

społecznej dla siebie lub innej osoby. Jak wynika z informacji zamieszczonych na stronach portalu „docelowo e-wnioskowanie z portalu emp@tia będzie możliwe do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz urzędów gmin i miast świadczących pomoc, które zostaną podłączone do Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego (CSIZS)”.

IV. Generalny Inspektor od dłuższego czasu stoi na stanowisku, że akceptowanie funkcjonowania systemów teleinformatycznych w sytuacji, gdy brak jest przepisów prawa określających podstawy i zasady ich funkcjonowania prowadzić może do poważnych zagrożeń dla praw i wolności osób, których dane dotyczą, biorąc pod uwagę rozmiary zbiorów, rozbudowane funkcjonalności obsługujących je systemów teleinformatycznych, jak i potencjalną możliwość łączenia systemów teleinformatycznych obsługujących tę bazę z innymi systemami teleinformatycznymi.

Dlatego też **w odniesieniu do systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w 2010 r. w procesie legislacyjnym dotyczącym projektu ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (art. 146 oraz 147 projektu ustawy - pismo z dnia 17 lutego 2010 r., o sygn. DOLiS-033-50-10/6909), a następnie wobec ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. 2013 r., poz. 135, ze zm.) w wystąpieniu z dnia z dnia 29 lipca 2013 r., sygn. DOLiS-035-1996/13/MM/49056 wskazywał Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej na braki przyjętych rozwiązań legislacyjnych.** W szczególności podnosił brak materialnoprawnych podstaw do prowadzenia „wojewódzkiego banku danych” oraz „centralnego banku danych”. W powołanym wystąpieniu GIODO sygnalizował, że *„uprawnienie do prowadzenia takich zbiorów danych dla określonych podmiotów, powinno być przewidziane w przepisie rangi ustawowej. W przepisie ustawy powinny być również określone: zasady prowadzenia takich zbiorów, w tym zasady pozyskiwania i udostępniania danych osobowych. Powołane przepisy, jako przepisy stanowiące jedynie o sposobie wyznaczania ośrodków pełniących rolę podmiotów prowadzących takie bazy nie mogą być uznane za przepisy o takim charakterze. Należy także wprowadzić przepisy regulujące zakres danych zamieszczanych w takich rejestrach oraz dookreślić zasady przesyłania informacji pomiędzy właściwymi ośrodkami. Jako, iż przedmiotem udostępniania są w tym przypadku także dane o stanie zdrowia należy z rozwagą formułować przepisy umożliwiające wymianę tych danych pomiędzy wszystkimi ośrodkami adopcyjnymi na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Warto zaznaczyć, iż przyznawanie określonym podmiotom uprawnień do przetwarzania danych (pozyskiwania, udostępniania), w tym w szczególności tych o*

*charakterze „sensytywnym” w każdym przypadku winno być poprzedzone analizą rzeczywistej konieczności władania nimi przez podmioty uprawnione”.*

U podstaw powyższych zastrzeżeń organu ochrony danych osobowych leżało przekonanie, że proces gromadzenia i wymiany danych osobowych w systemach teleinformatycznych, w tym, w szczególności, danych osobowych wrażliwych winien być głęboko osadzony w przepisach prawa o odpowiedniej randze. Przy podejmowaniu działań związanych z budowaniem przez określone podmioty infrastruktury teleinformatycznej i tworzeniu w tym celu odpowiednich podstaw prawnych, należy – na każdym etapie tego procesu – rozważać wpływ konstruowanych rozwiązań na sferę prywatności (tzw. koncepcja *privacy by design*). Koncepcja ta zakłada, iż najważniejsze problemy związane z ochroną prywatności w kontekście funkcjonowania systemów teleinformatycznych należy przewidywać już w procesie legislacyjnym nad aktem prawnym statuującym budowę takich systemów.

W wyżej wymienionej korespondencji z resortem Pracy i Polityki Społecznej **GIODO** podkreślał również swoją gotowość współpracy przy tworzeniu rozwiązań kompleksowo regulujących zagadnienia związane z utworzeniem i funkcjonowaniem na gruncie przedmiotowej ustawy systemu teleinformatycznego oraz wymiany informacji między administratorami zbiorów tworzonych na różnych szczeblach administracji lokalnej i państwowej dla realizacji zadań wynikających z ustawy.

V. W ostatnim czasie do ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej wprowadzono zmiany w drodze projektu poselskiego – projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, analizowanego i przyjętego przez Sejm RP na przestrzeni nieco ponad dwóch tygodni (projekt został skierowany do pracy w podkomisji 10 lipca, zaś drugie czytanie odbyło się 25 lipca), co znacznie ograniczyło możliwość przygotowania wobec niego stanowiska **GIODO**. Organowi ochrony danych osobowych wiadomym jest, że wstępne prace dotyczące powyższego projektu były prowadzone na szczeblu rządowym, jednakże prace te zostały przerwane i projekt jako poselski trafił do Sejmu RP, gdzie był procedowany w szybkim tempie z pominięciem zwykłego harmonogramu prac legislacyjnych, które pozwoliłyby na dostateczną konsultację proponowanych rozwiązań w zakresie ich zgodności z zasadami przetwarzania danych osobowych. Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 r., poz. 1188) weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia tj. w dniu 19 września 2014 r. z wyjątkiem: 1) art. 1 pkt 16 lit. a, który wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia

ogłoszenia; 2) art. 1 pkt 37, który wchodzi w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia; 3) art. 1 pkt 4, pkt 31 lit. b, pkt 32 lit. b, pkt 85 lit. b w zakresie art. 196 ust. 6, pkt 86 lit. c i pkt 95 lit. b, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.; 4) art. 1 pkt 6 w zakresie art. 18b i pkt 7, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia. Generalny Inspektor stoi na stanowisku, że pośpiech towarzyszący procedowaniu powyższego projektu z pewnością nie sprzyjał podjęciu trafnych decyzji regulacyjnych z punktu widzenia zagadnień ochrony danych osobowych, w tym tworzeniu kompleksowych rozwiązań gwarantujących w sposób dostateczny ochronę danych osobowych i zapewnienie interesu społecznego.

VI. Powyższy projekt dotyczył zagadnień mających dla zagadnień ochrony danych osobowych bardzo istotne znaczenie. **Nowe regulacje niestety nie uwzględniły najistotniejszego postulatu Generalnego Inspektora w zakresie wprowadzenia norm ustawowych dotyczących zasad i trybów gromadzenia oraz udostępniania danych osobowych oraz pozycji ministra właściwego do spraw rodziny w odniesieniu do zadań w zakresie utrzymania i rozwoju systemu teleinformatycznego w jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 187 nowej ustawy).** Dlatego też Generalny Inspektor zobowiązany jest w dalszym ciągu zgłaszać potrzebę zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Przechodząc do szczegółowych uwag na temat nowowprowadzonych przepisów należy wskazać przede wszystkim **na niedookreśloną pozycję ministra właściwego do spraw rodziny.** Art. 187 ust. 1 pkt 6 wskazuje, że jednym z zadań tegoż ministra jest określanie zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu. Jednocześnie, zgodnie z art. 187 ust. 3 ustawy systemy teleinformatyczne stosowane w urzędach administracji publicznej realizujące zadania w zakresie określonym w ustawie stanowią integralne części systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji świadczeń rodzinnych określonych w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, zaś w przypadkach, w których są zapewniane przez ministra właściwego do spraw rodziny, to on będzie administratorem danych zawartych w dokumentach przesłanych w formie elektronicznej za pomocą takich systemów (ust. 3a). Ponadto wydaje się, że zgodnie z postanowieniami art. 9 Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, sporządzonej w Hadze dnia 29 maja 1993 r. organ centralny jest odrębnym administratorem danych. Wreszcie, zgodnie z art. 187 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, minister właściwy może

utworzyć rejestr centralny obejmujący dane dotyczące jednostek organizacyjnych realizujących zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a także dane dotyczące osób i rodzin, którym udzielono wsparcia (...). Podobny rejestr, w oparciu o art. 46 ust. 1 zmienionej ustawy, prowadzi starosta, który zadanie to może zlecić kierownikowi powiatowego centrum pomocy rodzinie (proponowany art. 46 ust. 5).

**Analiza powyższych przepisów nie pozwala na precyzyjne stwierdzenie, kiedy i w odniesieniu do jakich danych minister właściwy jest administratorem danych, kiedy zaś administratorem systemu teleinformatycznego.**

Co do samego systemu teleinformatycznego Generalny Inspektor ma szereg wątpliwości, które niestety nie mogą być wyjaśnione na gruncie obowiązujących przepisów. W pierwszej kolejności **niejasnym jest jakie dane, zbiory czy też dokumenty dostępne będą za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.** Czy będą do nich należały rejestry, o których mowa w art. 46 ust. 1 oraz art. 187 ust. 4 zmienionej ustawy? Wydawałoby się, że w szczególności w odniesieniu do rejestru, który może być prowadzony przez ministra właściwego do spraw rodziny w oparciu o art. 187 ust. 4, należałoby usunąć braki obecnej regulacji poprzez doprecyzowanie zakresu danych, które są gromadzone w przedmiotowym rejestrze (art. 187 ust. pomija bowiem milczeniem powyższą kwestię).

W odniesieniu do samego systemu teleinformatycznego przepisy nie precyzują, **kto jest administratorem danych, kto zaś będzie wprowadzał te dane do systemu, i wreszcie, kto będzie miał do nich dostęp.** Niejasnym jest jakie są dane referencyjne ani też jak długo dane będą przechowywane w systemie informatycznym.

Wreszcie **przepisy nie precyzują zasad interoperacyjności systemów informatycznych, pomimo tego że art. 187 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej** klasyfikuje system teleinformatyczny powstały w oparciu o przepisy przedmiotowej ustawy jako integralną część systemów teleinformatycznych stosowanych do realizacji świadczeń rodzinnych określonych w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Systemów tych jest wiele, zaś żaden z przepisów ustawy nie określa, o który z nich chodzi. Czy ma nim być np. system teleinformatyczny funkcjonujący w oparciu o przepisy art. 23 ust. 7 i 8, czy też System Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, za



pośrednictwem punktu kontaktowego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, str. 1)? Jeśli ten ostatni, to w jakim zakresie i celach będą przesyłane dane do innych państw UE?

Ponadto, brak jest informacji **o formacie tego systemu, jego wymogach, zabezpieczeniu oraz informacjach o danych referencyjnych** (albo odesłania do właściwych przepisów prawa).

Należy przy tym ponownie przypomnieć dyspozycję art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, który wskazuje konieczność zapewnienia pełnych gwarancji dla przetwarzania danych wrażliwych, które niewątpliwie będą w tym konkretnym przypadku przetwarzane w ramach systemu. Być może należałoby w przedmiotowym przypadku wprowadzić rozwiązania podobne do tych, jakie funkcjonują w odniesieniu do Systemu Informacji Oświatowej, który pozostaje najlepszym przykładem dobrych praktyk w zakresie tworzenia systemów informatycznych od podstaw zgodnie z zasadami *privacy by design*. Idea ta zakłada, iż przy podejmowaniu każdej decyzji dotyczącej sfery prywatności, danych należy już od samego początku, na każdym etapie przetwarzania (od etapu pozyskiwania danych do ich usunięcia po zrealizowaniu celu, dla którego dane zostały zebrane) rozważać wpływ konstruowanych rozwiązań na ten obszar. Innymi słowy, najważniejsze problemy, w tym problemy prawne, związane z ochroną prywatności powinny być identyfikowane już w trakcie prac przygotowawczych do realizacji określonego przedsięwzięcia, budowy określonych systemów bądź modeli współpracy.

Należy jednak zauważyć, że znowelizowana ustawa wprowadziła precyzyjne uregulowania dotyczące zakresów danych podlegających przekazywaniu w kontaktach pomiędzy organami państwowymi dla realizacji ich zadań. Zmiany te należy postrzegać jako „nową jakość” w podejściu organów państwowych do kwestii związanych z ochroną danych osobowych.

VII. Z uznaniem należy odnotować, że dobre rozwiązania odrębne zostały zaproponowane także w projekcie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – **„Projekt założeń do projektu ustawy o przetwarzaniu danych osobowych gromadzonych w rejestrach publicznych służb zatrudnienia”**, który zakłada precyzyjne określenie podmiotów prowadzących rejestry, zakres danych gromadzonych w tych rejestrach oraz zakresy i środki wymiany danych. Przypomnienia wymaga, że Generalny Inspektor podczas prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz. U. z 2013 r. poz. 674, z późn. zm.) w sposób wyraźny i konsekwentny wielokrotnie wskazywał na problem braku wystarczających podstaw prawnych dla tworzenia rejestrów bezrobotnych i poszukujących

pracy, w tym ogólnego i enigmatycznego charakteru art. 4 ust. 4 tej ustawy, który przyznaje ministrowi właściwemu do spraw pracy uprawnienie do tworzenia rejestrów centralnych zawierających dane dotyczące rynku pracy, lecz nie reguluje zasad ich funkcjonowania. Wychodząc naprzeciw powyższym uwagom i postulatom GIODO w zakresie bezwzględnej konieczności stworzenia precyzyjnych i nie budzących wątpliwości podstaw prawnych dla funkcjonowania rejestrów publicznych służb zatrudnienia Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało wspomniany „Projekt założeń projektu ustawy o przetwarzaniu danych osobowych gromadzonych w rejestrach publicznych służb zatrudnienia” co **należy docenić oraz w pełni zaaprobować fakt, że aktualnym zamiarem resortu pracy jest dedykowanie zgłaszanym przez Generalnego Inspektora zagadnieniom związanym z publicznymi rejestrami służb zatrudnienia odrębnego aktu rangi ustawy.**

Działania MPiPS w zakresie stworzenia i procedowania „projektu założeń projektu ustawy o przetwarzaniu danych osobowych gromadzonych w rejestrach publicznych służb zatrudnienia” są niewątpliwie przejawem woli wypracowania prawidłowych i szczegółowych rozwiązań prawnych w zakresie publicznych rejestrów centralnych i troski o poszanowanie prawa do ochrony danych osobowych. Dlatego też Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wyraża nadzieję, że również wobec rejestrów publicznych w obszarze pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej MPIPS zaprezentuje analogiczny model działania.

VIII. Biorąc powyższe pod uwagę i licząc na zrozumienie dla idei ochrony praw i wolności jednostki w dziedzinie prywatności oraz czynienie zadość wymogom systemu ochrony danych osobowych obowiązującemu w Polsce **warto w niniejszym wystąpieniu zasygnalizować również inne zastrzeżenia organu ochrony danych osobowych wobec ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, które powinny być wzięte pod uwagę podczas prac legislacyjnych nad wprowadzeniem kompleksowych rozwiązań dotyczących rejestrów publicznych w przedmiotowym obszarze lub też podczas kolejnej nowelizacji tej ustawy.** Wątpliwości Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych budzi bowiem szereg uregulowań wprowadzonych nowelizacją tej ustawy, a mianowicie:

**1) art. 7 – jest przepisem uprawniającym w sposób ogólny podmioty i osoby realizujące zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej do przetwarzania danych osobowych.**

Generalny Inspektor rozumie konieczność wprowadzenia przepisu art. 7 ust.1 w odniesieniu do skomplikowanego systemu podmiotów wykonujących zadania związane z udzielaniem wsparcia

rodzynie oraz zapewnieniem systemu pieczy zastępczej. Przepis ten nie określa w sposób wyraźny, czy podmioty realizujące wspomniane cele, w zakresie w jakim jest to niezbędne dla ich osiągnięcia, będą administratorami danych osobowych, zobowiązanymi do zachowania tajemnicy, o której mowa w art. 7 ust. 3.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w opinii Generalnego Inspektora niecelowe jest uwzględnianie w art. 7 zmienionej ustawy ust. 2 dotyczącego braku konieczności informowania osoby, której dane dotyczą o fakcie ich zbierania z innych źródeł. Wystarczającą podstawą prawną dla braku obowiązku informacyjnego jest art. 25 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych w powiązaniu z art. 3 ust. 1 tejże ustawy.

**2) uprawnienie gminy (art. 18a) oraz powiatu (art. 94) do zapewnienia wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej w szczególności poprzez utworzenie centrów administracyjnych do obsługi tych placówek lub zlecenie zadania na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.)**

Wymienione przepisy nie pozwalają na jednoznaczne określenie kto, w przypadku utworzenia przedmiotowego centrum albo zlecenia zadań administracyjno-ekonomicznych, będzie pełnił funkcję administratora danych, ani też sposobów i środków technicznych, za pomocą których przetwarzane będą dane osobowe w przypadku zlecenia zadań gminy (w oparciu o art. 18a) oraz powiatu (art. 94) w zakresie wsparcia obsługi ekonomiczno-administracyjnej na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r., nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

Analogicznie, nie wskazano w sposób wyraźny podmiotu mającego status administratora danych w odniesieniu do centrów obsługi szkół funkcjonujących w oparciu o art. 5 ust. 9 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572, z późn. zm.), gdzie również nie wskazano w sposób wyraźny podmiotu mającego status administratora danych. Zawarte tam sformułowania stworzyły wiele problemów w praktyce. Dopiero po wielu latach wypracowano spójny system podejścia do takich podmiotów uznając ich za administratorów danych w zakresie, w jakim wykonywały one zadania zleczone im przez ustawę.

W ocenie Generalnego Inspektora przepisy **art. 18a oraz art. 94 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej** powinny doprecyzować, czy podmioty w nich wymienione będą wykonywać swoje zadania przy wykorzystaniu funkcjonalności systemu przewidzianego w art. 187 ust. 1 pkt 6 zmienionej ustawy. W tej chwili nie wynika to wprost z tych przepisów.

Ponadto, jeśli w przypadku zlecenia (rozumianego jako przeniesienie realizacji kompetencji) zadań gminy na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, centra administracyjne niestanowiące wydzielonych jednostek organów administracji lokalnej nie będą korzystały z wspomnianego systemu teleinformatycznego, należy doprecyzować, jakie wymogi techniczno-organizacyjne winny być przez nie zapewnione.

### **3) art. 38a – katalog informacji oraz dokumentacji dotyczącej dziecka gromadzonych przez powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz organizatora rodzinnej pieczy zastępczej**

Problematiczne z punktu widzenia ochrony danych osobowych są przepisy art. 38a ust. 1, 2 i 3 – w pierwszej kolejności pozostawienie otwartego katalogu dokumentów oraz informacji, które mają być zbierane przez powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz niedookreślenie źródeł, z których podmioty uprawnione mogą gromadzić, a następnie udostępniać informacje i dokumenty.

Należałoby w związku z powyższym w art. 38 ust. 1 (dotyczącym małoletnich Polaków) oraz art. 38 ust. 2 (dotyczącym małoletnich cudzoziemców) rozważyć usunięcie sformułowania „w szczególności”, a tym samym zamknąć katalog danych, które mogą być gromadzone przez powiatowe centra pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Natomiast w art. 38a ust. 3 zamiast ogólnikowego odniesienia się do „wszelkiej dokumentacji” należałoby doprecyzować, o jaką dokumentację chodzi i jakie dane miałyby być udostępniane w szczególności, gdy dotyczyć ma to danych wrażliwych.

Ponadto koniecznym jest dokładniejsze określenie od kogo może żądać powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz organizator rodzinnej pieczy zastępczej przekazania i wglądu do wszelkiej dostępnej dokumentacji – medycznej oraz prawnej. W takim wypadku należałoby również zastanowić się co stanie się w sytuacji, gdy przedmiotem żądania będą dane objęte przepisami dotyczącymi tajemnic prawnie chronionych, np. tajemnicy medycznej oraz adwokackiej.

### **4) art. 47 ust. 3 – katalog informacji oraz dokumentacji przekazywanych rodzinie zastępczej**

Zdaniem GIODO należałoby doprecyzować, co wchodzi w zakres tej dokumentacji i informacji, oraz od kogo informacje te i dokumenty mogą być wymagane. Po raz kolejny pojawiają się pytania o zakres związania tajemnicą medyczną oraz adwokacką podmiotów udostępniających informacje i dokumentację. Jest to tym istotniejsze, że przepisy art. 47 mają następnie zastosowanie do art. 72 zmienionej ustawy w sytuacji, gdy dochodzi do zmiany rodziny zastępczej albo rodzinnego domu dziecka.

Należy również zaznaczyć, że prawo do uzyskania wszelkiej informacji będzie rodziło obowiązek odpowiedzi ze strony takich podmiotów. Celowym zatem wydaje się doprecyzowanie na kim spoczywał będzie taki obowiązek.

**5) art. 99a - katalog informacji oraz dokumentacji, które mogą być uzyskane przez dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej**

Podobnie jest problematycznym z punktu widzenia zasad ochrony danych osobowych szeroki zakres dostępu do informacji oraz wglądu do dokumentacji dotyczącej dziecka przyznany dyrektorowi placówki opiekuńczo-wychowawczej w oparciu o art. 99a ustawy. Przepis ten uprawnia dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej do uzyskania informacji oraz otrzymania lub wglądu do wszelkiej dostępnej dokumentacji, w tym prawnej i medycznej, dotyczących dziecka. Przepis ten jest sformułowany niezwykle szeroko i nieprecyzyjnie. Powstaje pytanie, o jakiego rodzaju dokumentację poza wymienioną w art. 38a ust. 1 ustawy, może chodzić. Biorąc pod uwagę, że danymi objętymi zakresem przedmiotowym przepisu są dane wrażliwe, w świetle szczególnych wymogów wynikających z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, niewystarczające wydają się gwarancje zawarte w tym przepisie.

**6) art. 130 ust. 2 oraz art. 137 ust. 2 – Ocena sytuacji dziecka – w rodzinie zastępczej (art. 130 ust. 2) oraz w placówkach opiekuńczo-terapeutycznych (art. 137 ust. 2)**

Możliwość dopuszczenia do oceny sytuacji dziecka wielu osób sankcjonowana w art. 130 ust. 2 ustawy, który zawiera bardzo szeroki – i otwarty – katalog osób, co nie wydaje się być rozwiązaniem właściwym z punktu widzenia przepisów o ochronie danych osobowych. Podobną uwagę można odnieść do art. 137 ust. 2 ustawy i po raz kolejny zadać pytanie o to, czy osoby dopuszczone do posiedzeń zespołu będą objęte obowiązkiem zachowania tajemnicy wynikającym z art. 7 ust. 3 projektu ustawy. Należy przy tym pamiętać, że dane wrażliwe przetwarzane w trakcie prac takich zespołów nie obejmują jedynie danych dzieci – w zespołach analizuje się również informacje dotyczące osób trzecich.

Wskazanym byłoby wprowadzenie do przedmiotowej ustawy rozwiązań podobnych do tych, jakie zostały zastosowane w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, której przepis art. 9c precyzyjnie reguluje uprawnienie członków zespołów interdyscyplinarnych realizujących działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w zakresie przetwarzania przez nich danych osobowych (ust. 1 – przepis analogiczny do art. 7 ust. 1 zmienionej ustawy), obowiązku zachowania takich informacji w tajemnicy (ust. 2 - przepis analogiczny do art. 7 ust. 3 zmienionej ustawy) oraz treści oświadczenia członków zespołu zobowiązującego się do zachowania tajemnicy pod groźbą odpowiedzialności karnej.

W przedmiotowym przypadku w odniesieniu do osób uczestniczących w ocenie sytuacji dziecka – szczególnie w przypadku niezinstytucjonalizowanej grupy osób, które są uwzględnione w art. 130 ust. 1 i ust. 2 – wydaje się zasadnym doprecyzowanie, że proponowane art. 7 ust. 1 i ust. 3 zmienionej ustawy mają również zastosowanie do tych osób, zaś przed przystąpieniem do czynności powinny być one zobowiązane do podpisania stosownego oświadczenia.

**7) art. 143 ust. 2 oraz art. 137 ust. 2 – Wniosek o przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki i pomocy na usamodzielnienie**

W art. 143 ust. 2 ustawy nie doprecyzowano zakresu danych, które mają być uwzględnione w treści wniosku o przyznanie pomocy na kontynuowania nauki i usamodzielnienie.

**8) art. 161 ust. 2 pkt 10 – Dane o stanie zdrowia kandydatów do przysposobienia dziecka**

Tak jak i w przypadku kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, tak i w przypadku kandydatów do przysposobienia dziecka, wątpliwości budzi treść zaświadczenia o stanie zdrowia (art. 161 ust. 2 pkt 10). I tutaj należałoby doprecyzować, że informacje te powinny odnosić się do dobrego lub złego stanu zdrowia, tak jak zostało to określone w art. 42 ust. 1 pkt 5 zmienionej ustawy. Po raz kolejny pojawia się pytanie o to, co dzieje się z danymi osób, które nie zakwalifikowały się do przysposobienia dziecka, czy oraz przez jaki czas oraz dla jakich ewentualnie celów są one przechowywane.

**9) art. 161 ust. 3: - Katalog danych o dzieciach zgłoszonych do przysposobienia (brak numeru PESEL) oraz ust. 3 pkt. 13**

Wątpliwości budzi brak uwzględnienia numeru ewidencyjnego PESEL dzieci zgłoszonych do przysposobienia w katalogu informacji zbieranych przez ośrodki adopcyjne. Pojawia się pytanie czy dane zostały tak określone w sposób świadomy oraz jakie były przesłanki wyłączenia numeru PESEL z przedmiotowego katalogu. Pytania te powiązane są z niżej przedstawionymi uwagami dotyczącymi systemu teleinformatycznego. Nie znając jego funkcjonalności a mając świadomość możliwości gromadzenia i tej danej, wydawałoby się wskazane zapewnienie dostatecznych podstaw prawnych takich działań.

Ponadto zdziwienie budzi brak doprecyzowania zakresu danych na temat rodzeństwa dziecka, które mogą być gromadzone przez ośrodek adopcyjny, szczególnie gdy informacje na temat rodziców są bardzo precyzyjnie określone we wcześniejszych punktach. Stąd należałoby wskazać dokładniej na gromadzone dane dotyczące rodzeństwa takie jak np. imiona i nazwiska, daty urodzenia, ew. PESEL.

**10) art. 164 (w szczególności ust. 11, 12, 14, 16, 17, 18, oraz 19): - Przysposobienie międzynarodowe**

Na szczególną uwagę zasługują przepisy dotyczące przysposobienia międzynarodowego, które stanowią implementację postanowień Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, sporządzonej w Hadze dnia 29 maja 1993 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 448, z późn. zm.). Należy zaznaczyć, że zapewnienie ochrony danych osobowych dzieci zgłoszonych do przysposobienia wynika również z jej przepisów (art. 30 oraz 31). Tak określone podstawowe zasady są wzmocnione na gruncie polskich przepisów (por. przepisy rozdziału 7 ustawy o ochronie danych osobowych) i wymagają od administratorów danych osobowych zapewnienia właściwej ochrony danych przekazywanych do państwa trzeciego. Przypomnieć należy, że wiele państw stron Konwencji nie należy do Unii Europejskiej ([http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.status&cid=69](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=69) – stan na 22 lipca 2014 r.). Stąd proponowane przepisy powinny uwzględniać konieczność zapewnienia ochrony danych osobowych w kontekście ich przesyłania do państw trzecich, tym bardziej, że przetwarzanie danych będzie się odbywało w ramach centralnego systemu teleinformatycznego (przy czym nie ma pewności, czy tylko w ramach tego systemu).

Doprecyzowania wymaga także art. 164 ust. 19 ustawy poprzez wskazanie podmiotów, od jakich minister właściwy do spraw rodziny - organ centralny zgodnie z art. 6 Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, sporządzonej w Hadze dnia 29 maja 1993 r. może żądać uzupełnienia dokumentacji poprzez stosowne odwołanie do tych podmiotów.

#### **11) art. 164a ust. 1 pkt 13: - Dane dotyczące rodzeństwa dziecka**

Tak jak i w przypadku katalogu danych zbieranych przez ośrodki adopcyjne, tak i w Karcie dziecka należy doprecyzować i rozszerzyć katalog danych dotyczących rodzeństwa dziecka, które w takiej Karcie mogą się znaleźć.

#### **12) art. 190a: - Podmioty zobowiązane do udzielania informacji na gruncie zmienionej ustawy**

Wydaje się, że podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji i wglądu do wszelkiej dokumentacji podmiotom i jednostkom realizującym zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, mają być te określone w art. 190a. Wątpliwości budzi bardzo szeroki katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia takich informacji włączający oprócz sądów, również jednostki organizacyjne – to niejasne sformułowanie pozwala również na interpretację, że jednostki organizacyjne wszelkich instytucji i podmiotów mają obowiązek udostępniać stosowne informacje.

W przedmiotowym przypadku zmiana ustawy nie uwzględniła również następujących kwestii związanych z problematyką danych osobowych, stąd na zakończenie GIODO wskazuje na regulacje, które niestety nie znalazły się w nowelizacji:

- przepisy dotyczące zakresu danych gromadzonych w rejestrze przez ministra właściwego utworzonego na podstawie art. 187 ust. 4 zmienionej ustawy;
- przepisy dotyczące retencji danych zarówno dotyczących dzieci zgłoszonych do przysposobienia, jak i kandydatów na przysposabiających,
- przepisy dotyczące usuwania takich danych czy też przekazywania ich innym podmiotom w przypadku np. zamknięcia ośrodka opiekuńczo-wychowawczego,
- rozwiązania dotyczące archiwizacji i przechowywania danych, o których mowa w ustawie w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 6 (i, jak się wydaje, możliwych innych systemach teleinformatycznych).

Nawet jeśli do powyższych kwestii odnosiłyby się przepisy ogólne dotyczące archiwizacji dokumentacji w postępowaniach sądowych, czy też administracyjnych, bezpośrednie odniesienie do takich przepisów powinno się znaleźć w przepisie ustawy.

**Podsumowując stwierdzić należy, że aby postulowany niniejszym wystąpieniem stan prawny, w tym osobny akt prawny poświęcony zagadnieniom zbiorów danych w obszarze pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej był zgodny z obowiązującym w Polsce systemem ochrony danych osobowych musi on zawierać wyczerpujące regulacje dotyczące zasad i trybów gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących jednostki.** Generalny Inspektor apeluje o podjęcie w przedmiotowym zakresie analogicznego wysiłku jak w przypadku „Projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw”. Rozwiązania tego projektu określają dobry kierunek w ustawodawstwie powstającym z inicjatywy Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz wyznaczają wyższe standardy rozwiązań prawnych stosowanych w tym zakresie przez organy administracji rządowej. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych z zadowoleniem przyjmuje w ten sposób przejawiającą się zwiększoną świadomość konieczności zagwarantowania jednostkom odpowiedniego poziomu ochrony ich danych osobowych i wyraża nadzieję, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uzna za pilne i konieczne stworzenie również aktu prawnego rangi ustawy kompleksowo opisującego proces przetwarzania danych w rejestrach publicznych w obszarze pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej.



Mając powyższe na uwadze, Generalny Inspektor występuje o podjęcie prac nad zmianą stosownych przepisów prawa. Deklaruje on jednocześnie chęć współpracy i udziału w omawianym procesie, jako że stosownie do art. 12 ustawy o ochronie danych osobowych, organ do spraw ochrony danych osobowych ma nie tylko prawo, ale i obowiązek opiniować projekty aktów prawnych jak również inicjować doskonalenie przepisów obecnie obowiązujących, dotyczących ochrony danych osobowych.

Zgodnie z art. 19a ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych, podmiot, do którego zostało skierowane wystąpienie lub wnioski, o których mowa w ust. 1 i 2, jest obowiązany ustosunkować się do tego wystąpienia lub wniosku na piśmie **w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Treść niniejszego wystąpienia wraz z udzieloną odpowiedzią opublikowana będzie na stronie internetowej Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.