

**USTAWA**  
**z dnia ..... 2012 r.**  
**o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych**

**Art. 1.**

W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2002.101.926 j.t. z póź. zm) wprowadza się następujące zmiany:

1) Art. 43 pkt 2 otrzymuje następujące brzmienie:

“2. W odniesieniu do zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, oraz zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 1a, przetwarzanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne, Generalnemu Inspektorowi nie przysługują uprawnienia określone w art. 12 pkt 2, art. 14 pkt 1 i 3-5 oraz art. 15-18.”

**Art. 2.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

# Uzasadnienie

## **Potrzeba i cel wydania ustawy**

Celem niniejszego projektu nowelizacji Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.10.229.1497 z późn. zm.), jest pełne włączenie zbiorów danych osobowych przetwarzanych przez kościoły i związki wyznaniowe pod kontrolę Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO).

Konieczność dokonania zmian zawartych w tej nowelizacji uzasadnić należy:

- potrzebą zapewnienia podstawowego prawa obywateli do ochrony ich danych osobowych;
- ograniczonymi uprawnieniami kontrolnymi GIODO w przypadku coraz częstszych skarg od obywateli dotyczących przetwarzania ich danych osobowych przez kościoły i związki wyznaniowe;
- coraz częstszymi procesami sądowymi wytaczanymi GIODO przez obywateli, których skargi GIODO umorzył z powodu wymienionego powyżej;
- brakiem uprawnień GIODO do przeprowadzania kontroli zabezpieczeń danych osobowych przetwarzanych przez kościoły i związki wyznaniowe;
- niezgodnością Ustawy o Ochronie Danych Osobowych z Dyrektywą 95/49/WE w zakresie regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych przez związki wyznaniowe.

## **Rzeczywisty stan w dziedzinie objętej niniejszą nowelizacją**

### ***Ograniczone podstawowe prawo obywateli do ochrony ich danych osobowych z powodu ograniczonych uprawnień kontrolnych GIODO.***

Ustawa o Ochronie Danych Osobowych (dalej UoODO) gwarantuje każdemu prawo do uaktualnienia i sprostowania danych osobowych jej dotyczących (art. 32.1.6 UoODO). W przypadku wykazania przez osobę, że jej dane są nieprawdziwe lub nieaktualne administrator danych osobowych jest zobowiązany do ich uaktualnienia bez zbędnej zwłoki (art 35.1 UoODO). Jeżeli administrator nie dopełni tego obowiązku, osoba której dane są nieprawdziwe ma prawo wystąpić do GIODO z wnioskiem o wydanie nakazu aktualizacji danych (art 35.2 UoODO), zaś Generalny Inspektor na podstawie art 12.2 jest zobowiązanych do rozpatrzenia złożonej skargi i wydanie decyzji administracyjnej. Proces aktualizacji danych przez GIODO (decyzja administracyjna) jest regulowany w UoODO w artykułach 14.1, 14.3-14.5, 15-18.

Przepisy UoODO nie pozwalają na wydawanie decyzji administracyjnych w przypadku danych osobowych przetwarzanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, uprawnionych funkcjonariuszy w trakcie przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz... związki wyznaniowe (art. 43.2 UoODO). Zrozumiałym jest, że ABW, AW, SKW, SWW, CBA oraz policja przetwarzają dane osobowe ze względu na bezpieczeństwo państwa oraz obywateli. Znajduje również uzasadnienie ograniczenie uprawnień kontrolnych GIODO wobec podmiotów odpowiadających za administrację tymi danymi. Niezrozumiałym jest natomiast, że takimi samymi przywilejami poufności i niezależności cieszą się administratorzy danych osobowych przetwarzanych przez związki wyznaniowe.

Związki wyznaniowe nie prowadzą wszak uprawnionej przez prawo działalności służącej szeroko pojętemu bezpieczeństwu państwa lub jego obywateli.

Z powodu zapisu w art. 43.2 UoODO obywatele, którzy zgodnie z ustawą żądają aktualizacji swoich danych osobowych przetwarzanych przez kościoły są przez tą samą ustawę kierowani do Generalnego Inspektora, któremu UoODO nie pozwala na wydanie decyzji administracyjnej w tej sprawie. Na istnienie tego "ślepego koła" zwracał wielokrotnie uwagę sam GIODO - kilka przykładów poniżej:

*a) Dyskusja nad sprawozdaniem z działalności Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych 2009-2010*

12 stycznia 2012 roku odbyło się w polskim parlamencie posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W trakcie posiedzenia Komisja rozpatrzyła sprawozdania z działalności Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w latach 2009 i 2010. Odpowiadając na pytania posłów GIODO zauważa, że nie może interweniować w sprawie danych osobowych przetwarzanych niezgodnie z prawem przez kościoły z powodu niejasności w prawie polskim: *"(...) Ten zakres dotyczy przetwarzania danych członków kościoła lub związku wyznaniowego i osób, które są z nimi wprost powiązane. W tym przypadku GIODO przede wszystkim nie może wykonać dwóch ze swoich podstawowych działań: po pierwsze – nie może przeprowadzić inspekcji, po drugie – nie może wydać decyzji administracyjnej. (...) Mamy przepisy prawne – jeżeli przepisy gdzieś nie są precyzyjne to organ publiczny nie ma prawa domniemywania sobie swoich uprawnień, bo byłoby to sprzeczne z art. 7 Konstytucji, który stanowi, że organ może działać tylko na podstawie prawa i w granicach prawa. Jeżeli więc taki problem się pojawi, a organ nie jest pewny co do swoich uprawnień, a przynajmniej, że jako generalny inspektor w niektórych z tych sytuacji nie jestem pewien jak daleko sięgają moje uprawnienia, organami właściwymi do rozstrzygnięcia takich wątpliwości są sądy. W związku z czym sytuacja, w której te sprawy trafiły do rozstrzygnięcia w WSA i NSA nie wydaje mi się sytuacją nienormalną. Wręcz odwrotnie – wydaje mi się ona sytuacją jak najbardziej normalną w demokratycznym państwie prawnym. Natomiast z pewnością Generalny Inspektor na podstawie dziś obowiązujących przepisów nie widzi możliwości wydawania decyzji co do wpisów w księgach parafialnych czy księgach prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, bo takiego uprawnienia decyzyjnego nie ma."*

*b) Informacja opublikowana na oficjalnej stronie GIODO*

GIODO na swojej stronie internetowej w "Odpowiedziach na pytanie" podaje wyjaśnienie, dlaczego nie może wydawać decyzji administracyjnych.

*Pytanie:*

*Jakie są podstawy prawne wyłączenia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych ze sprawowania pełnego nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych w zbiorach prowadzonych przez Kościół?*

*Odpowiedź:*

*Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych nie przysługują uprawnienia w postaci wydawania decyzji administracyjnych, przeprowadzania czynności kontrolnych, wglądu do dokumentów oraz wstępu do pomieszczeń, w których przetwarzane są przez Kościół dane osobowe w odniesieniu do zbiorów dotyczących osób należących do Kościoła i przetwarzanych na jego potrzeby, natomiast Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych może występować w takich sprawach o wyjaśnienia,*

sygnalizować nieprawidłowości, ewentualnie zawiadamiać o popełnieniu przestępstwa (art. 43 ust. 2 ustawy).

Źródło: [http://www.giodo.gov.pl/392/id\\_art/3125/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/392/id_art/3125/j/pl/)

#### c) Sprawozdanie z działalności GIODO w roku 2010

Fragm. sprawozdania: *“Poniżej przedstawione zostaną przykłady innych skarg, które w 2010 r. wpłynęły do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Wśród nich były skargi zawierające zarzut przetwarzania nieaktualnych danych osobowych przez proboszczów parafii Kościoła Katolickiego. Skarżący wskazywali w nich, iż pomimo złożenia oświadczenia o wystąpieniu z Kościoła Katolickiego, nie została o tym fakcie zamieszczona stosowna adnotacja w księdze chrztów. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zwracał się w poszczególnych sprawach o wyjaśnienia do odpowiednich podmiotów przetwarzających dane członków lub byłych członków Kościoła Katolickiego. Po uzyskaniu wyjaśnień, z których wynikało, że osoby skarżące są wciąż członkami Kościoła Katolickiego Generalny Inspektor umarzał postępowania administracyjne w takich sprawach wskazując w oparciu o przepis art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych na brak swojej kognicji do wydania merytorycznej decyzji administracyjnej w tym względzie. W związku bowiem z treścią powołanego przepisu, organ nie może prowadzić postępowania wyjaśniającego ukierunkowanego na wydanie merytorycznej decyzji administracyjnej ani przeprowadzać czynności kontrolnych odnośnie przetwarzania danych osobowych na potrzeby Kościoła Katolickiego, z wyłączeniem prawa żądania złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego.”*

Należy zwrócić uwagę na jeden ważny fakt. GIODO nie może przeprowadzać kontroli i wydawać decyzji administracyjnych w przypadku skarg pochodzących od osób należących do związku wyznaniowego. Art. 43.1.3 mówi:

*“3) dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego,”*

Po pierwsze, GIODO ma olbrzymie trudności z ustaleniem stanu faktycznego tj. czy osoba składająca skargę należy czy też nie do związku wyznaniowego. Brak jest w prawie polskim przepisów, które by w sposób bezpośredni regulowały kwestię wstępowania i występowania ze wspólnoty religijnej, tak aby możliwe było ustalenie stanu faktycznego. Praktyka pokazuje, iż w tej sytuacji w razie najmniejszych wątpliwości GIODO uznaje osoby składające skargę za osobę należącą do związku wyznaniowego i umarza postępowanie. Oświadczenie woli o opuszczeniu związku wyznaniowego jest przez GIODO ignorowane.

Po drugie, mamy tu do czynienia z dyskryminacją osób należących do związków wyznaniowych, gdyż ich skargi, w przeciwieństwie do skarg od osób nie należących do związku wyznaniowego, są przez GIODO oddalane. W ten sposób osoby należące do związku wyznaniowego zostały pozbawione narzędzia do egzekwowania przysługującego im prawa do np. aktualizacji ich danych osobowych.

Rozwiązaniem w tej sytuacji jest zrównanie uprawnień osób należących oraz nie należących do związku wyznaniowego poprzez proponowaną zmianę art. 43.2., w taki sposób, aby obie te grupy mogły skutecznie składać skargi do GIODO.

#### **Ograniczenie praw podstawowych obywatela**

Podstawowe prawo obywateli do wolności wyznania i przynależenia do kościołów lub związków wyznaniowych jest ograniczone z powodu braku uprawnień Generalnego Inspektora do wydania decyzji o nakazie sprostowania danych.

Praktyka pokazuje, że obywatele chcą skorzystać z ustawowej drogi do aktualizacji swoich danych osobowych przetwarzanych przez kościoły, stosując bezpośrednio art. 32.1.6 UoODO. Wszystkie są oświadczeniem woli obywatela (w sensie Kodeksu Cywilnego), który powołuje się na obowiązujące prawo do należenia lub nienależenia do kościołów lub związków wyznaniowych, co jest gwarantowane przez Ustawę o Gwarancjach Wolności Sumienia i Wyznania, art. 2.2a. W przypadku kiedy administrator danych osobowych odmawiał sprostowania danych osobowych obywatel kierował skargę do GIODO z żądaniem wydania decyzji administracyjnej. GIODO jako instytucja państwowa stojąca na straży danych osobowych obywateli została w przypadku zbiorów prowadzonych przez parafie ograniczona przez ustawę jedynie do możliwości “ustalenia stanu faktycznego”. Dotychczasowe orzecznictwo GIODO pokazuje, że oświadczenia woli obywateli nie były brane pod uwagę, “stan faktyczny” był ustalany wyłącznie poprzez zapytanie skierowane do administratora danych a następnie sprawa była umarzana lub oddalana z powodu braku uprawnień.

Prawa i wolności podstawowe obywatela, jak prawo do wolności wyznania, nie są sprawami wewnętrznymi kościoła. Prawa te zostały ujęte w Deklaracji Praw Człowieka i w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. GIODO w swoich orzeczeniach przyjmuje, że obywatel, który nie wystąpił z kościoła jest we “władzy duchowej i jurysdykcji” kościoła (sformułowanie z uzasadnienia decyzji), co jest sprzeczne z podstawowymi prawami człowieka. Jest całkowicie niezrozumiałe, że instytucja państwowa, uznaje “władzę duchową” jednej z instytucji ponad te prawa. Poprzez nadanie art. 43.2 brzmienia jak proponowane uniknie się umieszczania w decyzjach Generalnego Inspektora odwołań do przepisów wewnętrznych związków wyznaniowych.

### ***Coraz częstsze procesy sądowe wytaczane GIODO przez obywateli, których skargi zostały przez GIODO umorzone.***

Prasa (artykuł “Wypisać się z Kościoła. Coraz więcej chętnych” Katarzyny Wiśniewskiej w Gazecie Wyborczej z dnia 11-02-2012) cytuje wypowiedź GIODO o tym, że do jego biura wpływa jeden, dwa listy tygodniowo w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez kościoły. Powszechną praktyką GIODO jest umarzanie tych skarg w związku z niemożnością wydawania przez GIODO decyzji administracyjnych w sprawach przetwarzania danych osobowych przez związki wyznaniowe.

O wadze tego problemu świadczą pozwy wytaczane przez obywateli, których skargi GIODO umorzył. Pozwy takie rozpatruje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i jak dotychczas zazwyczaj kończą się one podtrzymaniem decyzji GIODO przez sąd. Świadczy to dobitnie o tym, że obywatel który uważa, że jego dane są niezgodnie z prawem przetwarzane przez kościół nie może liczyć na pomoc organów państwa. GIODO, którego obowiązkiem jest stanie na straży przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych nie może podjąć działań kontrolnych ani wydać decyzji administracyjnej, a WSA przyznaje mu rację. Z dotychczasowej praktyki wynika, że nawet jeśli skarga obywatela będzie w pełni uzasadniona, GIODO skargę umorzy gdyż nie ma kognicji do jej rozpatrywania. Jest to ewidentna luka prawna, która wymaga uzupełnienia.

Oto przykłady orzeczeń WSA w Warszawie:

*Sprawa D.S. (II SA/Wa 2026/11), data orzeczenia: 2012-01-11*  
(<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/80632934FB>)

Oddalono skargę na GIODO. W uzasadnieniu WSA przyznaje, że GIODO nie ma uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w przypadku odmowy żądania sprostowania danych osobowych przetwarzanych przez kościoły.

*Sprawa M.M. (II SA/Wa 1671/11), data orzeczenia: 2012-01-20*

Oddalono skargę na GIODO. Uzasadnienie jest podobne jak w sprawie D.S.

### ***Brak uprawnień GIODO do przeprowadzania kontroli zabezpieczeń danych osobowych przetwarzanych przez kościoły i związki wyznaniowe***

Coraz więcej związków wyznaniowych przetwarza dane osobowe w bazodanowych systemach komputerowych. Dostępne są na rynku wyspecjalizowane aplikacje informatyczne do obsługi np. parafii, w których przetwarzane są dane osobowe dziesiątek tysięcy osób. Żadne oprogramowanie nie jest w 100% bezpieczne i konieczne jest zachowanie specjalnych środków ostrożności w celu zabezpieczenia przetwarzanych danych osobowych. Z powodu art. 43.2 UoODO Generalny Inspektor nie ma w chwili obecnej uprawnień do przeprowadzenia kontroli metod zabezpieczeń danych osobowych przetwarzanych przez związki wyznaniowe - nawet gdyby pojawiły się udokumentowane przypadki zaniedbań w tej dziedzinie. GIODO może przeprowadzić tego typu kontrolę w szpitalach, bankach, domach pomocy społecznej, ale nie w związkach wyznaniowych. Z uwagi na rosnące zagrożenie cyberprzestępczością należy umożliwić GIODO przeprowadzanie tego typu kontroli w uzasadnionych przypadkach również w kościołach i związkach wyznaniowych.

### ***Niezgodność Ustawy o Ochronie Danych Osobowych z Dyrektywą 95/46/WE w zakresie regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych przez związki wyznaniowe.***

Ochrona danych osobowych jest gwarantowana w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w artykule 16. Szczegółowe zasady tej ochrony są określone w dyrektywie 95/49/WE. Artykuł 43 ust.2 ("i 3") UoODO w obecnej formie jest sprzeczny z tą dyrektywą z następujących powodów:

- Przeprowadzone poprzez uchwalenie tej Ustawy zbliżenie przepisów prawa (do prawa wspólnotowego) wpłynęło na zmniejszenie ochrony podstawowych praw i wolności obywateli.
- Ograniczenia prawa dostępu i informacji oraz niektórych obowiązków administratora danych mogą być przeprowadzone przez Państwo Członkowskie w następujących trzech dziedzinach: bezpieczeństwa publicznego, interesów ekonomicznych lub finansowych oraz walki z przestępczością. Pole działalności związków wyznaniowych z całą pewnością nie mieści się w tych dziedzinach.
- Wprowadzenie tego przepisu ograniczyło uprawnienia organu nadzorczego (GIODO) do przeprowadzania dochodzenia i interwencji, szczególnie w przypadkach skarg od obywateli.

Komisja Europejska rozpatruje w chwili obecnej skargę obywatela Rzeczypospolitej Polskiej na niewłaściwą transpozycję dyrektywy 95/46/WE na grunt prawa polskiego. Skarga o numerze CHAP(2011)00776 dotyczy artykułu 43 ust.2 UoODO.

### **Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Projekt nadaje organowi nadzorcemu (GIODO) pełne uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych przetwarzanych przez kościoły i związki wyznaniowe.

### **Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

Projekt wywołuje pozytywne skutki społeczne, poprzez zwiększenie ochrony podstawowych praw i wolności obywateli. Projekt nie wywołuje skutków gospodarczych ani finansowych.

### **Źródła finansowania**

Projekt nie wywołuje nowych obciążeń dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

### **Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych**

Projekt nie wymaga dodatkowych aktów wykonawczych.

### **Zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej**

Niniejszy projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.