



Warszawa,

PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

DOL.401.470.2024

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z rozpoczęciem przez Sejm RP prac nad **obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw** (druk nr 700) – dalej jako „projekt”, działając na podstawie kompetencji nadanych przez art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ – **Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych** (organ nadzorczy), działając z urzędu, zgłasza następujące **uwagi do projektu**.

Pragnę jednocześnie w tym miejscu uprzejmie przypomnieć, że z normy art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych² (oraz z treści art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP³) wynika obowiązek przedstawiania projektu aktu prawnego dotyczącego danych osobowych do zaopiniowania Prezesowi Urzędu.

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.).

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1781).

³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2022 r., poz. 990).

Projekt zakłada liczne zmiany materialno-prawne oraz systemowe dotyczące materii ochrony zwierząt. Nie kwestionując potrzeby uregulowania tak ważnego społecznego problemu, jakim jest humanitarne traktowanie zwierząt i poprawa ich dobrostanu, **nie można tracić z pola widzenia, że projekt zakłada wprowadzenie trzech rejestrów publicznych o nadzwyczaj szerokim zakresie przetwarzanych danych osobowych**. Przetwarzanie i ochrona danych osobowych nie mogą być w tym przypadku traktowane jako temat poboczny, gdyż proponowane regulacje – poza zmianami w sferze ochrony praw zwierząt – **będą miały wyjątkowo istotne implikacje w odniesieniu do praw i wolności osób**, których dane osobowe dotyczą, tj. osób, których dane będą przetwarzane w rejestrach.

Projekt zakłada **obowiązek oznakowania** wszystkich psów i kotów domowych oraz **obligatoryjność wpisu ich posiadaczy** do Centralnego Rejestru Zwierząt Oznakowanych. Biorąc pod uwagę szacowaną ilość psów i kotów domowych w Polsce (**ponad 12 mln⁴**) oraz obecne tendencje demograficzne⁵ **w rejestrze gromadzone będą miliony danych osobowych**. Jednocześnie, projekt wprowadza regulacje, które w ich obecnym kształcie nie tylko **nie odpowiadają stosowaniu rozporządzenia 2016/679**, ale też wymagają pogłębionej analizy z punktu widzenia ich zgodności z **zasadami określonymi w innych europejskich regulacjach (m.in. art. 7⁶ i art. 8 ust. 1 i 2⁷ Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁸)**. Z tych względów (szerzej wyjaśnionych poniżej), materia ochrony danych osobowych powinna być wzięta pod szczególną rozwagę, tak aby został zachowany balans pomiędzy ingerencją w sferę prywatności osób fizycznych a realizacją innych wartości, które projektodawca odzwierciedla w zaproponowanych normach.

Podkreślić należy w tym miejscu, że przedmiotem opinii Prezesa UODO były już trzy inne analogiczne projekty – **rządowy projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów⁹**, **poselski projekt ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów** (SH-020-241/24) oraz **poselski projekt ustawy o działalności stowarzyszeń felinologicznych i kynologicznych oraz organizacji hodowli kotów i psów rasowych** (SH-020-242/24).

⁴ Dane oparte o szacunki MARS State of Pet Homelessness Project, raport dot. Polski ze stycznia 2024 r.: https://cms.stateofpethomelessness.com/s3media/2024-01/SoPH-Poland.pdf?VersionId=cG.R9DSm1uogH_YA2ke8frLtJdyKhDh1.

⁵ Szacunki oparte o dane Głównego Urzędu Statystycznego „Polska w liczbach, 2024”: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/17/1/polska_w_liczbach_2024_pl_pi.pdf.

⁶ „Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się”.

⁷ „1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.

2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania”.

⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, str. 391

⁹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12390004/katalog/13084382#13084382>.

I. Centralny Rejestr Zwierząt Oznakowanych (CRZO).

W art. 11c projektu wprowadza się powszechny obowiązek oznakowania psów i kotów domowych w Polsce oraz wpisanie danych ich posiadaczy do Centralnego Rejestru Zwierząt Oznakowanych prowadzonego przez Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną (dalej jako: KRLW). Regulacja skutkować będzie przetwarzaniem danych na ogromną skalę, a jednocześnie dostęp do danych z zasobu zostanie zapewniony licznym podmiotom publicznym i prywatnym, w trudnym do określenia, aczkolwiek bezspornie bardzo szerokim zakresie (zastrzeżenia co do tych kwestii zostały szerzej omówione w dalszej części).

Ponadto, z punktu widzenia zarówno KRLW, jak i podmiotów zasilających zasób, a także organów publicznych korzystających z niego, CRZO będzie stanowił **rodzajowe, organizacyjne oraz technologiczne novum**.

W ocenie organu nadzorczego, projektodawcy, na podstawie art. 35 ust. 1¹⁰, 7¹¹, 9¹² i 10¹³ rozporządzenia 2016/679, mając na względzie zasady wskazane w art. 25 ust. 1¹⁴ i 2¹⁵, przeprowadzić powinni **rzetelną i wszechstronną ocenę skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych (tzw. test**

¹⁰ „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”.

¹¹ „Ocena zawiera co najmniej:

- a) systematyczny opis planowanych operacji przetwarzania i celów przetwarzania, w tym, gdy ma to zastosowanie - prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora;
- b) ocenę, czy operacje przetwarzania są niezbędne oraz proporcjonalne w stosunku do celów;
- c) ocenę ryzyka naruszenia praw lub wolności osób, których dane dotyczą, o którym mowa w ust. 1; oraz
- d) środki planowane w celu zaradzenia ryzyku, w tym zabezpieczenia oraz środki i mechanizmy bezpieczeństwa mające zapewnić ochronę danych osobowych i wykazać przestrzeganie niniejszego rozporządzenia, z uwzględnieniem praw i prawnie uzasadnionych interesów osób, których dane dotyczą, i innych osób, których sprawa dotyczy”.

¹² „W stosownych przypadkach administrator zasięga opinii osób, których dane dotyczą, lub ich przedstawicieli w sprawie zamierzonego przetwarzania, bez uszczerbku dla ochrony interesów handlowych lub publicznych lub bezpieczeństwa operacji przetwarzania”.

¹³ „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”.

¹⁴ „Uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze wynikające z przetwarzania, administrator - zarówno przy określaniu sposobów przetwarzania, jak i w czasie samego przetwarzania - wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, takie jak pseudonimizacja, zaprojektowane w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi niniejszego rozporządzenia oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą”.

¹⁵ „Administrator wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby domyślnie przetwarzane były wyłącznie te dane osobowe, które są niezbędne dla osiągnięcia każdego konkretnego celu przetwarzania. Obowiązek ten odnosi się do ilości zbieranych danych osobowych, zakresu ich przetwarzania, okresu ich przechowywania oraz ich dostępności. W szczególności środki te zapewniają, by domyślnie dane osobowe nie były udostępniane bez interwencji danej osoby nieokreślonej liczbie osób fizycznych”.

prywatności). W tej perspektywie, ze względu na treść **art. 36 ust. 4**¹⁶ rozporządzenia 2016/679, **konieczność skierowania projektu do organu nadzorczego celem konsultacji jest tym bardziej wymagana.**

Jednym z najbardziej istotnych mankamentów projektu jest **brak określenia celu wprowadzanych norm prawnych**. Regulacja, stanowiąca podstawę do przetwarzania danych osobowych przez podmioty publiczne w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, powinna zawierać elementy wymagane przez dyspozycję art. 6 ust. 3¹⁷ rozporządzenia 2016/679. Przynajmniej, **w sposób wyraźny musi określać ona cel przetwarzania, niezbędność przetwarzania dla realizacji zadania realizowanego w interesie publicznym oraz proporcjonalność do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.**

Wprowadzanie modelu przetwarzania danych osobowych w postaci rejestru publicznego **wymaga wyraźnego i konkretnego określenia – zgodnego z *ratio legis* ustawy – celu, w jakim ten rejestr jest ustanowiony i sposobu jego eksploatacji. Określenie celu będzie stanowiło fundamentalny punkt odniesienia dla zakresu wszystkich operacji przetwarzania danych, w tym ich udostępniania czy retencji.**

Na projektodawcy ciąży obowiązek uczynienia zadość uregulowaniom rozporządzenia 2016/679, w tym przede wszystkim zasadom określonym w art. 5¹⁸

¹⁶ „Państwa członkowskie konsultują się z organem nadzorczym, przygotowując projekt aktu prawnego przyjmowanego przez parlament narodowy lub aktu wykonawczego opartego na takim akcie prawnym, jeżeli projekt dotyczy przetwarzania”.

¹⁷ „Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c) i e), musi być określona:

- a) w prawie Unii; lub
- b) w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator.

Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e) - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu”.

¹⁸ „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

i elementom z art. 6 ust. 3¹⁹. Wprowadzanie do porządku prawnego praw i obowiązków w materii przetwarzania danych osobowych musi opierać się na konkretnej normie prawnej, która w sposób wyczerpujący, precyzyjny i jasny dla odbiorcy dyspozycji określa w jakim zakresie przetwarzanie jest legalne, a w jakim jest niedozwolone (art. 51 ust. 1²⁰ Konstytucji RP²¹).

Wprowadzenie obowiązku przetwarzania danych musi być uzasadnione.

W gestii projektodawców jest wykazanie nie tylko w jaki sposób wprowadzenie przetwarzania danych w rejestrze wpływa pozytywnie na realizację celu, dla którego rejestr został ustanowiony, ale także niezbędności przyjmowanych rozwiązań (uzasadnienie dlaczego taki akurat środek zaradczy uznaje za **adekwatny dla celu regulacji** i dlaczego cel ten nie może zostać zrealizowany przez inne środki, albo formy przetwarzania danych **o charakterze mniej inwazyjnym dla sfery praw i wolności podmiotów danych**).

Regulacja powinna określać, wyznaczone odpowiednio do uzasadnionych celów, warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora, jaki rodzaj i zakres danych będzie przetwarzany, jakich osób fizycznych, komu dane mogą być ujawniane, w jakim celu i w jakim trybie, jak też odnosić się do ograniczenia celu przetwarzania, okresów przechowywania, rodzajów i procedur operacji przetwarzania, środków zapewniających zgodność z prawem, w tym z normami rozporządzenia 2016/679.

W obecnym kształcie, **projekt nie formułuje nawet podstawowych reguł przetwarzania danych w CRZO** (oraz pozostałych rejestrach, o czym mowa w części II i III). **Na poziomie ustawowym nakreślone powinny zostać zaś warunki zgodności z prawem i rzetelności przetwarzania oraz zapewnienia bezpieczeństwa zgodne z wymaganiami rozporządzenia 2016/679**. Ustawa powinna określać również sposób realizacji praw podmiotów danych wynikających z przepisów ujętych w rozdziale III rozporządzenia 2016/679. Jeżeli w założeniu ustawy, w operacjach przetwarzania mają uczestniczyć różne podmioty – KRLW jako operator rejestru, lekarze weterynarii jako zasilający rejestr oraz wyszczególnione organy publiczne uzyskujące dostęp do rejestru – to akt ten powinien regulować zasady zapewniające spójność i jednolitość tych procesów, w tym **specyfikację systemu organizacyjnego czy teleinformatycznego służącego do przepływu danych, a także rolę i status podmiotów przetwarzających dane**.

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").

2. Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie ("rozliczalność").

¹⁹ Ibidem, str. 4

²⁰ „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby”.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

Projekt w żaden sposób nie odnosi się również do potencjalnie dopuszczalnego, po spełnieniu przewidzianych prawem warunków, **zautomatyzowanego przetwarzania i możliwości poddawania danych profilowaniu** (art. 22²² rozporządzenia 2016/679) ani do tego, **czy dane przetwarzane w rejestrze mogą być przetwarzane do celów innych niż na potrzeby spełnienia obowiązku oznakowania, w tym przez inne podmioty, czy też wykorzystywane z zastosowaniem algorytmów sztucznej inteligencji.**

Uwagę zwrócić należy również na **art. 2 pkt 3, 4 oraz 9**, w których posłużono się pojęciem „organizacji” rejestrów. Pojęcie „organizacja” odnosi się do zagadnień o charakterze techniczno-porządkowym, tymczasem przepisy dotyczące rejestrów mają oddziaływanie materialno-prawne – formułują obowiązki po stronie adresatów norm. Proponowane jest posługiwanie się terminami właściwie oddającymi zakres obowiązywania proponowanych przepisów.

Proponowana regulacja zawiera także braki pod względem zapewnienia **aktualności danych**. Nie przewiduje bowiem **procedury uaktualnienia danych posiadacza, w przypadku ich zmiany czy też zbycia zwierzęcia innej osobie**. **Art. 11d ust. 2** stanowi, że lekarz weterynarii (jako jedyny uprawniony podmiot) przekazuje do CRZO informacje dotyczące posiadacza, ale tylko w przypadku oznakowania zwierzęcia. Projekt nie reguluje w jaki sposób dane w rejestrze mogą zostać sprostowane, jeżeli np. dane adresowe posiadacza ulegną zmianie. Niejasne jest w jaki sposób, w przypadku przeniesienia prawa własności czy faktycznego władztwa, nowy właściciel czy posiadacz zwierzęcia miałby spełnić **obowiązek oznakowania zwierzęcia, już wcześniej oznakowanego (art. 11c ust. 2)**.

Z powyższym zagadnieniem związana jest problematyka **retencji danych**. Zgodnie z zasadą ograniczenia przechowywania wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. e²³ rozporządzenia 2016/679, dane osobowe nie mogą być przechowywane przez okres

²² „1. Osoba, której dane dotyczą, ma prawo do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa.

2. Ust. 1 nie ma zastosowania, jeżeli ta decyzja:

- a) jest niezbędna do zawarcia lub wykonania umowy między osobą, której dane dotyczą, a administratorem;
- b) jest dozwolona prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator i które przewiduje właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą; lub
- c) opiera się na wyraźnej zgodzie osoby, której dane dotyczą.

3. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 lit. a) i c), administrator wdraża właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą, a co najmniej prawa do uzyskania interwencji ludzkiej ze strony administratora, do wyrażenia własnego stanowiska i do zakwestionowania tej decyzji.

4. Decyzje, o których mowa w ust. 2, nie mogą opierać się na szczególnych kategoriach danych osobowych, o których mowa w art. 9 ust. 1, chyba że zastosowanie ma art. 9 ust. 2 lit. a) lub g) i istnieją właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą”.

²³ „Dane osobowe muszą być:

- 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

dłuższy niż jest to wymagane dla spełnienia celów przetwarzania. Przetwarzania danych osobowych należy zaprzestać, gdy ustanie jego cel. **Regulacja powinna zatem określać w jakich przypadkach dane z bazy zostają usunięte oraz w jaki sposób. Okres retencji**, w kontekście celów przetwarzania, powinien zostać **należycie uzasadniony** i musi wynikać z wymiernych przesłanek faktycznych – nie może być określony w sposób dowolny. Po upływie tego okresu dane powinny być w rejestrze oznaczone jako usunięte i nie powinny być dostępne w normalnym trybie (tzw. usunięcie logiczne).

W **art. 11c ust. 1** stanowi się, że oznakowania zwierzęcia dokonuje się „poprzez czipowanie”. **Art. 4 pkt 26** definiuje mikroczip jako „urządzenie elektroniczne zawierające odnośnik do danych znajdujących się w [CRZO]”. W obecnym kształcie regulacji są to pojęcia o charakterze **nieostrym**, wręcz **blankietowym**. Regulacja powinna określać specyfikację urządzenia służącego do oznakowania zwierzęcia, poprzez wyraźne określenie jego cech, albo stosowne odesłanie do obowiązujących norm prawnych. Regulacja powinna **wykluczać** wyraźnie w ten sposób **niedozwolone i niezamierzone formy przetwarzania danych**. Urządzenie służące do oznakowania nie powinno umożliwiać gromadzenia danych osobowych właściciela, w tym danych lokalizacyjnych (stanowiących dane osobowe zgodnie z art. 4 pkt 1²⁴ rozporządzenia 2016/679)²⁵. **Celem rejestru nie jest bowiem ustalenie miejsc lokalizacji właścicieli i posiadaczy zwierząt**. W obecnej chwili można mieć poważne wątpliwości czy regulacja z całą pewnością gwarantuje taki stan rzeczy.

Art. 11c ust. 4 stanowi, że „[p]sy i koty poddane oznakowaniu podlegają wpisowi do rejestru (...)”. **Podmiotami praw i obowiązków są ludzie, nie zwierzęta**. Ustawa powinna posługiwać się pojęciami precyzyjnymi, które w rzeczywisty, klarowny i trafny sposób oddają adresatom dyspozycji i sankcji ustawowych ich podmiotowość oraz sytuację prawną. Zgodnie z **art. 11d ust. 2** do rejestru przekazywane mają być dane osobowe posiadacza. „Wpis do rejestru” informacji dotyczących psa czy kota będzie jednocześnie czynnością rejestracji osoby, która jest posiadaczem tego zwierzęcia. Powyższa uwaga powinna znaleźć swoje odniesienie również do innych przepisów, w tym do **art. 11d ust. 2**.

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")”.

²⁴ „Na użytek niniejszego rozporządzenia:

1) "dane osobowe" oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej ("osobie, której dane dotyczą"); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej;"

²⁵ Por.: stanowiska wyrażone przez Grupę Roboczą art. 29 w Opinii 2/2017 na temat przetwarzania danych w miejscu pracy (rozdział 5) oraz Europejską Radę Ochrony Danych w Wytocznych 4/2020 w sprawie wykorzystywania danych o lokalizacji oraz narzędzi służących ustalaniu kontaktów zakaźnych w kontekście pandemii COVID-19 (rozdział 2).

W tym kontekście pod rozwagę należy wziąć **samą nazwę omawianego rejestru**. Pod względem wywoływanych skutków prawnych oraz wiązania reżimem ustawy jest to bowiem przede wszystkim **rejestr posiadaczy zwierząt** oznakowanych, a nie tylko samych tych zwierząt.

W tym miejscu zwrócić uwagę należy, na jeszcze jeden, zasadniczy aspekt. W **art. 11c ust. 2** obowiązek oznakowania zwierzęcia nakłada się na jego **posiadacza, nie właściciela**. Analogicznie, do CRZO przekazywane mają być dane **posiadacza – nie właściciela** zwierzęcia. Na gruncie prawa cywilnego pojęcia te nie są tożsame, a projekt nie wprowadza odmiennych definicji legalnych tych terminów. Organ nadzorczy nie jest w stanie – na podstawie samych regulacji czy też uzasadnienia do projektu – zrekonstruować intencji projektodawców stojących za takim unormowaniem. W opinii Prezesa UODO należy jednak **rozważyć zasadność przyjętego rozwiązania pod względem celów przetwarzania danych w rejestrze**. To właścicielowi przysługują bowiem prawa własności, jak również na nim ciąży większość obowiązków związanych z opieką nad zwierzęciem – w tym wynikających z samego projektu. Za przykład niech posłuży art. 9d ust. 2, który do przeprowadzenia obowiązkowej kastracji zobowiązuje nie posiadacza, a właściciela oraz „opiekuna” (jeszcze inna kategoria podmiotów praw i obowiązków).

Problem ten jest o tyle istotny, że dana osoba może być posiadaczem zwierzęcia również **bez wiedzy czy zgody właściciela**. Mimo to, projektowane regulacje nie stoją na przeszkodzie, aby taka osoba dokonała rejestracji, mimo braku wiedzy lub zgody właściciela.

W takim przypadku ponowić należy pytanie o cel takiej regulacji oraz o przydatność tego rodzaju danych dla realizowanego celu. Dodatkowego **uzasadnienia wymaga dlaczego to posiadacz, a nie właściciel, obciążony zostaje obowiązkiem oznakowania zwierzęcia oraz udostępnienia swoich danych osobowych**.

W art. 11c ust. 6 i 7 ustanawia się warunki zwolnienia posiadacza zwierzęcia z kosztów oznakowania. Należy zwrócić uwagę, że w przepisach tych uwzględniono czynniki określające ekonomiczną sytuację danej osoby – są to zatem również dane osobowe w rozumieniu art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679. Regulacja nie określa, w jakim trybie posiadacz zwalniany jest z opłaty, kto rozpoznaje ewentualny wniosek w tym zakresie, a w konsekwencji, również kto jest upoważniony do przetwarzania tychże danych osobowych – przede wszystkim czy jest do tego upoważniony lekarz weterynarii dokonujący oznakowania i czy wzmianka o zwolnieniu z opłaty (i czy z uzasadnieniem) również jest przekazywana do KRLW czy też CRZO.

W **art. 11d ust. 2** stanowi się, że lekarz weterynarii „przekazuje do rejestru” wyszczególnione dane i informacje. Przepis powinien wyraźnie określać **w jaki sposób** dane przekazywane są do rejestru oraz jak w tym kontekście zapewniona jest **poufność i integralność** danych. Jeżeli przekazanie danych ma odbywać się za pomocą systemu teleinformatycznego, w celu zapewnienia jednolitości i spójności

operacji przetwarzania dokonywanych przez różnych lekarzy weterynarii, akt prawny w sposób dostatecznie dokładny określać powinien ogólną charakterystykę systemu teleinformatycznego, który ma zostać zastosowany oraz wymagane kryteria pod względem zapewnienia zasad bezpieczeństwa. Co niemniej istotne, projekt powinien również określać zasady odpowiedzialności podmiotu zapewniającego system. Każdy rejestr publiczny powinien być prowadzony w systemie teleinformatycznym spełniającym warunki z ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne²⁶ i warunki wynikające z rozporządzenia 2016/679²⁷.

Niejasne jest w jaki sposób zapewniona ma zostać **prawidłowość danych** zamieszczanych w rejestrze. **Projekt nie odnosi się do środków weryfikacji tożsamości czy prawdziwości danych posiadacza zwierzęcia** przez lekarza weterynarii. Jeżeli lekarz weterynarii ma być wyposażony w możliwość weryfikacji danych, taka czynność musi mieć swoje oparcie w konkretnych przepisach ustawowych, które konkretyzują w jaki sposób i jakimi metodami weryfikacja danych jest dozwolona.

Wątpliwości organu nadzorczego budzą także uregulowania zawarte w **art. 11d ust. 3**. Po pierwsze, za nietrafione należy uznać rozwiązanie polegające na uczynieniu z CRZO „składowej” centralnego rejestru wydanych paszportów, o którym mowa w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych²⁸. Tak sformułowany przepis daje podstawę do łączenia zasobów obu tych rejestrów. W tym miejscu zauważyć należy, że odesłanie zostało sformułowane błędnie – **art. 24 ust. 3 ww. ustawy nie istnieje** (być może chodzi o odesłanie do **art. 24ea ust. 3** ww. ustawy).

CRZO byłby w stosunku do rejestru paszportów zbiorem nieporównywalnie większym pod względem ilości przetwarzanych danych. Ponadto, oba rejestry pod względem rodzaju przetwarzanych danych, podstawy legalizującej ich przetwarzanie, zakresu przetwarzania, jak również celu przetwarzania **będą rejestrami znacząco różnymi, a ich łączenie** – z punktu widzenia powołanych wyżej zasad, a także motywu 31²⁹ rozporządzenia 2016/679 – **jest niedopuszczalne**. Należy bowiem unikać gromadzenia danych, które już są przechowywane w innym rejestrze. W poszczególnych rejestrach należy przechowywać tylko te dane, które są unikalne

²⁶ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2024 r. poz. 1557), dalej jako: ustawa o informatyzacji.

²⁷ W szczególności z art. 5 ust. 1 lit f, art 24, czy też art. 25 rozporządzenia 2016/679.

²⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. 2024 r. poz. 1075).

²⁹ „Organy publiczne, którym ujawnia się dane osobowe w związku z ich prawnym obowiązkiem sprawowania funkcji publicznej (takich jak organy podatkowe, organy celne, finansowe jednostki analityki finansowej, niezależne organy administracyjne czy organy rynków finansowych regulujące i nadzorujące rynki papierów wartościowych), nie powinny być traktowane jako odbiorcy, jeżeli otrzymane przez nie dane osobowe są im niezbędne do przeprowadzenia określonego postępowania w interesie ogólnym zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego. Żądanie ujawnienia danych osobowych, z którym występują takie organy publiczne, powinno zawsze mieć formę pisemną, być uzasadnione, mieć charakter wyjątkowy, nie powinno dotyczyć całego zbioru danych ani prowadzić do połączenia zbiorów danych. Przetwarzając otrzymane dane osobowe, takie organy powinny przestrzegać mających zastosowanie przepisów o ochronie danych, zgodnie z celami przetwarzania”.

w ramach wszystkich rejestrów prowadzonych przez administrację publiczną. Dane, które już są przechowywane w innym rejestrze, powinny być pobierane w chwili wystąpienia takiej potrzeby z istniejących rejestrów referencyjnych, co sprzyjać będzie poszanowaniu zasady minimalizacji, celowości, jak również rozliczalności. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy o informatyzacji, podmiot prowadzący rejestr publiczny zapewnia podmiotowi publicznemu albo podmiotowi niebędącemu podmiotem publicznym, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań.

Po drugie, rozważyć należy, **czy KRLW jest podmiotem odpowiednim dla sprawowania funkcji administratora i operatora systemu CRZO**. Jak już wspomniano, nie można wykluczyć, że **w rejestrze będą przetwarzane dane na masową skalę kilkunastu milionów osób** (w tym polskich obywateli i cudzoziemców). Należy zadać pytanie czy – ze względu na ekstensywny rozmiar rejestru pod względem ilości przetwarzanych danych, jak również związane z tym wymogi rozliczalności, poufności, integralności i bezpieczeństwa – KRLW posiada zaplecze techniczne, środki organizacyjne, zasoby ludzkie oraz doświadczenie dające rękojmię funkcjonowania systemu w sposób nienaruszający praw i wolności podmiotów danych.

Wątpliwości organu nadzorczego – z punktu widzenia zasad ochrony danych osobowych – budzą także uregulowania **art. 11d ust. 4 oraz ust. 7**.

W **art. 11d ust. 4** stanowi się, że „[c]entralny rejestr zwierząt oznakowanych jest udostępniany organom Inspekcji Weterynaryjnej, organom samorządu gminnego, Policji, straży gminnej, kierownikowi schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także upoważnionemu przedstawicielowi organizacji społecznej, której statusowym celem działania jest ochrona zwierząt w celu realizacji zadań, o których mowa w niniejszej ustawie”. Dostrzegając pozytywne zamiary projektodawców co do ograniczenia katalogu podmiotów, które uzyskują dostęp do rejestru, zwrócić uwagę należy jednocześnie na szereg ryzyk związanych z treścią normatywną tego przepisu.

Udostępnienie danych powinno następować jedynie w konkretnie określonych i uzasadnionych przypadkach, w jasno określonym trybie, w zakresie ograniczonym przepisem prawa, wiązać się ściśle z celem funkcjonowania rejestru, odbywać się na drodze wnioskowej, przy zastosowaniu adekwatnych środków kontroli, poufności i przejrzystości. Wszystkie powyższe warunki w sposób bardziej szczegółowy zostaną opisane poniżej.

Udostępnianie danych jest jedną z form ich przetwarzania. Wszystkie rozważania podjęte na początku niniejszej opinii, dotyczące konieczności wyrażenia w ustawie wyraźnego celu przetwarzania danych w rejestrze, odnoszą się również do określenia celów udostępniania tych danych. **Cel, dla których dane w rejestrze**

będą przetwarzane wyznaczać będzie zakres w jakim dozwolone jest ich udostępnienie. Udostępnienie danych może ograniczać się jedynie do takiego zakresu, który jest związany wyłącznie i ściśle z celem prowadzonego rejestru. Przetwarzane dane nie mogą być wykorzystywane na potrzeby innych, nieokreślonych celów, nawet z zakresu zadań publicznych. Sformułowanie – „w celu realizacji zadań, o których mowa w niniejszej ustawie” – biorąc pod uwagę mnogość czynności, które mogą być podejmowane w celu realizacji zadań ustawowych oraz wysoką ogólność i różnorodność celów ustawy o ochronie zwierząt w kontekście jej całości, powoduje że przepis ten w praktyce nabiera cech **blankietowego**. Należy unikać tworzenia norm, które będą stwarzać ryzyko **uznaniowego i dowolnego wykorzystywania danych z rejestru publicznego**.

Regulacja powinna ograniczać dostęp do danych jedynie do celu związanego bezpośrednio z wykonywaniem **zadań połączonych ściśle z celami projektowanej ustawy oraz jedynie w zakresie danych niezbędnych do realizacji czynności związanych z tymi zadaniami**.

Przykładowo, w przypadku Policji, straży gminnej (miejskiej), czy Inspekcji Weterynaryjnej, zdaniem organu nadzorczego, **udostępnianie danych powinno być możliwe wyłącznie i bezpośrednio w związku z koniecznością przeprowadzenia czynności w toku konkretnych postępowań, ściśle związanych z celem funkcjonowania samego rejestru**. Zasadne jest również sformułowanie trybu i zakresu udostępniania danych **w sposób adekwatny do ich kompetencji, charakterystyki i wagi wykonywanych zadań publicznych**.

Przyjęcie modelu, w którym dane osobowe z rejestru są udostępniane innym podmiotom powinno w każdym przypadku być poprzedzone zarówno rzeczowym wykazaniem z jakich względów taki model uznano za konieczny, jak również wszechstronną i wnikliwą analizą szeregu ryzyk dla ochrony danych osobowych. Jeżeli według projektodawców istnieje realna potrzeba zapewnienia dostępu do rejestru osobom trzecim, czy organom publicznym **winien on ją ograniczyć do konkretnych przypadków, szczegółowo wykazać w przepisach prawa i uzasadnić, ważąc wykonywanie zadania publicznego z prawami osób, których dane dotyczą**.

Co istotniejsze, w omawianym przepisie użyto sformułowania „[CRZO] **jest udostępniany** organom (...)”. Taka redakcja normy prawnej sprawia, że wymienione podmioty **uzyskują dostęp do całości systemu, z możliwością swobodnego przeszukiwania skatalogowanych w nim danych**. Takie rozwiązanie jest niezgodne z zasadami ochrony danych osobowych, a w szczególności zasadą celowości, rzetelności, minimalizacji oraz rozliczalności a tym samym stwarza zagrożenia dla praw i wolności podmiotów danych – umożliwia bowiem wykorzystywanie rejestru w sposób arbitralny i pozbawiony jakiegokolwiek kontroli.

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. Do kwestii tej odniósł się **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej** w wyroku z 22 listopada 2022 r. (sygn. C-37/20), dotyczącym uzyskiwania danych z krajowych rejestrów beneficjentów rzeczywistych. Trybunał wyraził stanowisko, że **zbyt szeroki dostęp do informacji z rejestru może stanowić poważną ingerencję w prawa podstawowe do ochrony prywatności oraz danych osobowych (art. 7 i art. 8 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej)**. Podobne obawy wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 590/21, oceniając model teletransmisji danych z rejestru PESEL.

Podmiot publiczny, który chce uzyskać dostęp do danych z rejestru musi wykazać podstawę prawną oraz racjonalną potrzebę uzyskania dostępu do określonych danych, w sprecyzowanym zakresie, w konkretnej sprawie czy w prowadzonym postępowaniu, a administrator prowadzący rejestr zawierający dane osobowe musi mieć możliwość sprawowania realnej kontroli nad podstawą prawną, zakresem i celem udostępniania danych oraz wykazywać w jaki sposób ową kontrolę realizuje (zasada rozliczalności), czy to na rzecz organów władzy publicznej, czy też osób fizycznych.

Należy także zwrócić uwagę, że projektowane przepisy nie określają **żadnych środków kontroli dostępu do rejestru**. Projektodawcy nie odnieśli się w projekcie do materii prowadzenia **historii sprawdzeń czy udostępnień** dokonywanych w trybie **art. 11d ust. 4**. Projekt nie reguluje dokonywania sprawdzeń w systemie, zapisywania informacji o tym jakie osoby dokonują sprawdzenia, jakich danych, w jakim czasie, jak długo informacje te będą dostępne, na jakich zasadach możliwe jest ich odtworzenie i weryfikacja oraz kto ma dostęp do takiej historii wejść, a także czy podmiot danych jest informowany o tym, że dokonano sprawdzenia, skopiowania, czy pobrania jego danych. Nie określono choćby czy sprawdzenie wymaga rejestracji do rejestru, uwierzytelnienia tożsamości użytkownika czy wnioskodawcy. Administrator jest odpowiedzialny za przetwarzanie danych w projektowanym rejestrze zgodnie z przepisami rozporządzenia 2016/679 w myśl zasady rozliczalności (art. 5 ust. 2³⁰), także we wskazanym zakresie – ustanowienie takiej procedury powinno być co najmniej rozważone w ocenie skutków dla przetwarzania danych oraz zapewnienia praw i wolności osób, których dane dotyczą, choćby z punktu widzenia przeciwdziałania możliwym nadużyciom, zapewnienia przetwarzania (czyli również udostępniania) danych zgodnego z prawem, w sposób przejrzysty, rzetelny, ograniczony do ustawowych celów, czyniąc zadość wymogom

³⁰ „Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie ("rozliczalność")".

obowiązującego rozporządzenia ogólnego. Regulacje w tym zakresie powinny wynikać z prawa powszechnie obowiązującego, tj. z projektowanej ustawy.

Mając na względzie powyższe uwagi, **szereg wątpliwości z punktu widzenia ochrony danych osobowych budzi także art. 11d ust. 7 lit. a.**

Należy podkreślić, że kwestie materialno-prawne dotyczące praw i obowiązków, zakresu gromadzenia i udostępniania danych oraz reguł ich przetwarzania, mogą być regulowane **tylko przez akt o randze ustawowej** (art. 6 ust. 3³¹ rozporządzenia 2016/679, art. 51 ust. 1 Konstytucji RP). Co najbardziej istotne, projektodawcy zakładają, że poza podmiotami wskazanymi w art. 11d ust. 4, **dopuszczalne będzie udostępnianie danych „poszczególnym osobom fizycznym i prawnym” na podstawie przepisów aktu wykonawczego.** Zakres odbiorców danych w przepisie ustanawiający delegację został zatem ujęty znacznie szerzej niż w samym art. 11d ust. 4. Ponadto przepis sformułowany został bardzo blankietowo, w sposób potencjalnie stwarzający dalece idącą dowolność do kreowania reguł udostępniania danych przez akt wykonawczy. Rozporządzenie wykonawcze nie powinno kreować kluczowych procesów związanych z ochroną danych osobowych. Sposoby oraz zakres podmiotowo-przedmiotowy udostępniania powinny być ustanowione na poziomie gwarancji ustawowych i jeśli z ustawy wynikają określone warunki przetwarzania, nie mogą być one w sposób odmienny kształtowane mocą rozporządzeń wykonawczych (zob. też art. 92 ust. 1 Konstytucji RP).

II. Rejestr Stowarzyszeń Hodowców Psów i Kotów (RSH).

W art. 11e ust. 1 i 3 ustanawia się Rejestr Stowarzyszeń Hodowców Psów i Kotów, w którym przetwarzane mają być „dane identyfikacyjne” m. in. hodowców psów i kotów. Projekt w art. 4 pkt 32 wprowadza bardzo szeroką definicję „hodowcy” – jest to nie tylko osoba prawna czy organizacyjna, ale również osoba fizyczna prowadząca hodowlę bez względu na jej cel (*a contrario* do sformułowania „w tym w celach handlowych”).

W art. 9d wprowadza się powszechną obligatoryjność przeprowadzania zabiegu kastracji wszystkich psów i kotów, za wyjątkiem tych, które

³¹ „Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c) i e), musi być określona:

c) w prawie Unii; lub

d) w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator.

Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e) - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu”.

utrzymywane są w celach hodowlanych, pod groźbą odpowiedzialności wykroczeniowej (art. 37 ust. 1). Konsekwencją takiego rozwiązania jest wprowadzenie **zupelnego zakazu rozmnażania psów i kotów domowych** obejmujący wszystkich właścicieli **z wyjątkiem** tych, którzy są **zarejestrowanymi hodowcami**. Oznacza to, że osoba posiadająca psa lub kota, pragnąca dokonać jego rozmnożenia, chociażby jednorazowo, w celach czysto domowych lub na potrzeby prowadzonego gospodarstwa rolnego, nawet jeżeli podejmuje się dalszej opieki nad potomstwem, nie może tego zrobić (w sposób legalny) inaczej niż zostając hodowcą. Trudno zaprzeczyć, że takie rozwiązanie nieść będzie za sobą **fundamentalne i bardzo doniosłe skutki prawne i społeczne**. Chociaż Prezes UODO powstrzymuje się od oceny zasadności czy słuszności istoty takiego rozwiązania, mając na względzie, że rozstrzygnięcie tych kwestii pozostaje zasadniczo poza zakresem jego kompetencji, nie można jednak tracić z pola widzenia również **możliwych skutków dla ochrony danych osobowych**, jakie regulacja ta hipotetycznie wywoła. Jeżeli jedynym sposobem na rozmnożenie swojego zwierzęcia domowego stanie się konieczność zarejestrowania w stowarzyszeniu jako hodowca – należy przewidywać, że znaczna ilość osób posiadających zwierzęta domowe, chcąc je rozmnożyć, zdecyduje się na takie właśnie rozwiązanie – w rezultacie należy przewidywać, że **faktyczna ilość hodowców zarejestrowanych** (w rozumieniu definicji z projektu) **znacząco wzrośnie**. Istnieje zatem ryzyko, że RSH stanie się kolejnym **rejestrzem służącym przetwarzaniu danych dotyczących bardzo dużej ilości osób**, co – analogicznie jak w przypadku CRZO – **determinuje konieczność przeprowadzenia gruntownej i wielopłaszczyznowej oceny skutków (testu prywatności)**.

Art. 11e ust. 3 pkt 2 stanowi, że „w skład [RSH] wchodzi **dane identyfikacyjne** (...) hodowców psów lub kotów”. Termin „dane identyfikacyjne” użyty w tym kontekście ma charakter **blankietowy**. Jeżeli „dane identyfikacyjne” w intencji projektodawców mają oznaczać dane osobowe, to należałoby to osiągnąć poprzez zastosowanie pojęć **precyzyjnych i przejrzystych** dla odbiorców norm.

Ponadto, takie sformułowanie **skutkuje stworzeniem otwartego katalogu danych osobowych**, które mogą być przetwarzane w RSH. Zgodnie z zasadami minimalizacji danych, ograniczenia celu oraz przejrzystości wyrażonych w art. 5 ust. 1 lit a), b) i c)³² rozporządzenia 2016/679 przetwarzanie danych osobowych powinno ograniczać się jedynie do tych danych, które są **adekwatne i stosowne do realizacji**

³² „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");"

konkretnie wyrażonych oraz prawnie uzasadnionych celów. Wskazanie zakresu danych osobowych jakie mają być przetwarzane w wykazie hodowców powinno zatem przyjąć formę **katalogu zamkniętego oraz ograniczać się jedynie do danych, których umieszczenie jest faktycznie niezbędne dla realizacji celów** jakie ma zapewnić rejestr.

Kolejny problem to identyfikacja **ustawowego celu (*ratio legis*) przetwarzania danych osobowych hodowców w RSH.** W opinii organu nadzorczego wątpliwym jest nie tylko zakres danych hodowców, które miałyby być przetwarzane, ale czy w ogóle istnieje uzasadniona potrzeba, niezbędność przetwarzania danych dla realizacji zadania publicznego w rejestrze. Niezależnie od istnienia rejestru dane osobowe hodowców przetwarzane będą przez stowarzyszenia. Na podstawie odrębnych przepisów dane osobowe członków stowarzyszenia mogą być także udostępniane uprawnionym podmiotom.

Projektodawca, zgodnie z wymogiem zasad ograniczenia celu oraz minimalizacji danych, powinien wykazać cel przetwarzania danych osobowych w centralnym rejestrze państwowym, a ponadto konieczność i niezbędność przetwarzania danych w takim rejestrze, uwzględniając czy funkcjonujące już w obiegu prawnym inne rozwiązania normatywne nie spełniają tego samego celu w stopniu wystarczającym dla jego realizacji.

Dokonanie oceny skutków dla ochrony danych osobowych pozwoliłoby wykazać istnienie różnych kategorii hodowców i rozważyć zasadność odmiennego ukształtowania ich praw i obowiązków (w tym dotyczących przetwarzania danych). Zgodnie bowiem z definicją hodowcy przyjętą przez projektodawców, hodowcą jest zarówno osoba fizyczna posiadająca kilka zwierząt w celach niezarobkowych, jak i duży podmiot prowadzący działalność gospodarczą na szeroką skalę. Zdaniem organu nadzorczego brak takiej oceny wpłynął na brak przeprowadzenia testu niezbędności przetwarzania określonych danych do realizacji zakładanego celu regulacji.

W art. 11e ust. 2 stanowi się, że RSH „prowadzony jest w systemie teleinformatycznym”. Takie sformułowanie przepisu jest niewystarczające. Ustawa stanowiąca podstawę do przetwarzania danych w sposób dokładny określać powinna cechy jakie spełniać powinien system teleinformatyczny, w tym również pod względem zapewnienia zasad przetwarzania, kryteriów rozliczalności oraz bezpieczeństwa – sposoby przetwarzania danych osobowych w centralnym rejestrze państwowym. Ponadto, ustawa w sposób dokładny konkretyzować powinna, kto jest operatorem takiego systemu – czy jest nim minister do spraw rolnictwa czy inny podmiot, a jeżeli tak, to jaki jest status tego podmiotu w związku z odpowiedzialnością za przetwarzanie danych osobowych (np. kto w rezultacie będzie zgłaszał naruszenia ochrony danych osobowych, realizował prawa podmiotów danych, upoważniał do przetwarzania danych osobowych w systemie, itd.). Ważne jest zatem ustalenie warunków korzystania z systemu, czego konsekwencją będzie

również określenie, czy operator systemu stanie się odrębnym administratorem, czy też współadministratorem.

W art. 11f ust. 1 zobowiązuje się stowarzyszenie do dokonania wpisu do RSH, nie wyjaśniając jednak w jaki sposób **czynność ta ma zostać wykonana**. Jeżeli ma to odbywać się poprzez system teleinformatyczny, o którym mowa w art. 11e ust. 2, wymagane jest określenie w jaki sposób stowarzyszenie uzyskuje dostęp do systemu oraz w jaki sposób następuje uwierzytelnienie tego podmiotu. Określenie warunków korzystania z systemu przez stowarzyszenia będzie miało znaczący wpływ na to w jakim zakresie i roli podmioty te uczestniczą w procesach przetwarzania danych.

Kwestie dotyczące wymogu określenia celu przetwarzania, prawnego uzasadnienia jego niezbędności, reguł przetwarzania, zasad retencji, sposobu aktualizacji danych oraz kontroli dostępu zostały już gruntownie omówione w części I opinii i z tego powodu nie zostaną powtórzone, niemniej jednak zasadniczo **wszystkie uwagi sformułowane wobec CRZO w tym samym stopniu dotyczą również przetwarzania danych w RSH.**

Dotyczy to przede wszystkim uregulowań z art. 11e ust. 5 i 6 będących odpowiednikami dla norm z art. 11d ust. 4 i 7. Ze względu na sformułowanie już w części I wyczerpujących zarzutów co do kwestii udostępniania danych, uwagi te nie zostaną powielone w części II, niemniej projektodawca nie powinien tracić z pola widzenia, że z perspektywy całości unormowań projektu, to właśnie wyżej wymienione przepisy powodują największe zagrożenia dla praw i wolności podmiotów danych i w obecnej postaci projektu uznać należy je za niespełniające standardów ochrony danych osobowych wynikających z rozporządzenia 2016/679.

III. System Informacji o Schroniskach dla Zwierząt (SIOS).

Kolejnym rejestrem publicznym ustanawianym przez projekt jest System Informacji o Schroniskach dla Zwierząt prowadzony przez Głównego Lekarza Weterynarii. Częściami składowymi SIOS są zbiory danych o bezdomnych zwierzętach oraz Rejestr Schronisk dla Zwierząt (RSZ). Ze względu na treść **art. 11rc** SIOS stanie się kolejnym rejestrem, w którym przetwarzane będą dane osobowe osób prowadzących schroniska na potencjalnie dużą skalę. Rejestr ten pod względem przedmiotowym, prawnym, jak i organizacyjno-technicznym stanowić będzie nową scentralizowaną strukturę danych. Potrzeba przeprowadzenia **oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych** pozostaje aktualna również w tym przypadku.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że użycie w ww. przepisie pojęcia „**gromadzenia**” **jest niewłaściwe**. Gromadzenie danych jest jedną z form ich przetwarzania, natomiast w SIOS operacje dokonywane na danych będą wykraczały poza zakres samego ich gromadzenia, co wynika z dalszych unormowań.

Wadliwy jest również sposób formułowania dalszej części przepisu. Stanowi on, że w RSZ przetwarzane mają być dane dotyczące podmiotów prowadzących schroniska, którymi mogą być zarówno JST, osoby prawne jak i osoby fizyczne. W **art. 11rc pkt 1 lit. b** określone zostały jednak wymagane dane identyfikacyjne wszystkich tych podmiotów wspólnie, bez rozróżnienia na osoby prawne i osoby fizyczne. Skutkuje to niejasnością tego przepisu. Ww. przepis odwołuje się do przetwarzania danych takich jak imię, nazwisko miejsce zamieszkania, a z drugiej strony informacji o siedzibie czy nazwie. Bez względu zatem na status prawny (osoba fizyczna czy osoba prawna) wymagane są tożsame dane osobowe identyfikacyjne, co nie znajduje uzasadnienia w świetle zasady celowości i minimalizacji. Analogiczne uwagi dotyczą również podobnie sformułowanego **art. 11rd ust. 2 pkt 5**.

Dane powinny być przetwarzane jedynie w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach, jedynie w niezbędnym dla ich realizacji zakresie. Rozważyć należy **jakie uzasadnienie znajduje przetwarzanie danych w zakresie miejsca zamieszkania osoby prowadzącej schronisko** – szczególnie, że w rejestrze zamieszczane są już dane dotyczące miejsca prowadzenia schroniska oraz siedziby podmiotu je prowadzącego.

Ponadto, w **art. 11rc pkt 2** mowa jest o przetwarzaniu numeru telefonu. Samo **posiadanie numeru telefonu nie jest obowiązkowe w przypadku osób fizycznych**, a co się z tym wiąże nie powinno być wymagane na zasadzie obowiązku podanie prywatnych numerów telefonów do rejestru.

Podobnie jak omówiono w części II, w **art. 11rc** oraz **art. 11rd** użyto blankietowego pojęcia „dane identyfikacyjne”. Projektodawca posługuje się tym terminem zarówno w stosunku do danych osobowych jak i do informacji, które danymi osobowymi nie są. Używanie nieprecyzyjnych terminów jest o tyle istotne, że może prowadzić do nadmiarowego przetwarzania danych osobowych.

Art. 11rd ust. 2 stanowi: „[d]ane identyfikacyjne bezdomnych zwierząt w bazie danych SIOS obejmują **w szczególności**”. Pojęcie „w szczególności” powoduje **stworzenie otwartego katalogu danych osobowych**, które mogą być przetwarzane w SIOS. Jak już wcześniej wspomniano, zgodnie z zasadami minimalizacji danych, ograniczenia celu oraz przejrzystości taka redakcja przepisu jest niewłaściwa.

Podobnie w **art. 11rd. ust. 2 pkt 4** użyto sformułowania „dane dotyczące schroniska”. Norma prawna powinna być sformułowana w sposób klarowny i precyzyjny, który zapewnia jednolitość praktyki zamieszczanych danych osobowych oraz przede wszystkim **zapobiega umieszczaniu w rejestrze zbędnych danych osobowych**. Przepis formułować powinien zatem jakie konkretne dane dotyczące schroniska mogą być umieszczone w rejestrze.

W art. 11rb stanowi się, że Główny Lekarz Weterynarii jest administratorem SIOS, co nie wydaje się zgodne z **art. 19**, który z kolei upoważnia ministra do spraw rolnictwa do „podjęcia działań organizacyjno-technicznych” mających na celu zapewnienie funkcjonowania SIOS. O tym, kto jest administratorem danych osobowych w konkretnej sprawie będą decydowały cele przetwarzania oraz przypisany danemu podmiotowi rodzaj zadań i kompetencji – a zatem jaki podmiot jest realnie władny do ustalania celów i sposobów przetwarzania danych osobowych. „Administratorem jest ten, kto decyduje o celach i środkach przetwarzania, przy czym zasadnicze znaczenie ma rodzaj i charakter nadanych przez prawo kompetencji z zakresu spraw publicznych” (wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r, sygn. akt II SA 1098/01). Rola administratora powinna zatem wynikać z charakteru kompetencji lub też zakresu zadań publicznych, jakie przepisy te mu przypisują. Najistotniejsze jest określenie wszystkich celów i sposobów przetwarzania i podmiotu, który o nich decyduje. W tym aspekcie warto wskazać wyrok z 11 stycznia 2024 r. w sprawie C-231/22 *État belge*, w którym TSUE stwierdził, że „biorąc pod uwagę brzmienie art. 4 pkt 7 RODO, interpretowanego w świetle tego celu, okazuje się, że aby ustalić, czy daną osobę lub podmiot należy uznać za administratora w rozumieniu tego przepisu, należy zbadać, czy ta osoba lub ten podmiot samodzielnie lub wspólnie z innymi ustalają cele i sposoby przetwarzania, czy też są one określone w prawie krajowym”. Zagadnienie to jest szerzej omówione w przyjętych przez Europejską Radę Ochrony Danych 7 lipca 2021 r. Wytycznych 7/2020 w sprawie pojęć administratora i podmiotu przetwarzającego na gruncie RODO³³.

Należy rozważyć, czy przyjęcie takiego modelu systemu skutkuje tym, że minister do spraw rolnictwa i Główny Lekarz Weterynarii staną się współadministratorami. O ile jeden system może być współadministrowany, to dalece idąca ogólność regulacji projektu dotyczących przetwarzania danych osobowych – co podnoszono powyżej – **uniemożliwia rozróżnienie ról czy podziału kompetencji pomiędzy poszczególnych administratorów.** Jasny podział w tym przedmiocie jest istotny dla określenia obowiązków poszczególnych administratorów, w tym w aspekcie realizacji praw osób, których przetwarzane dane dotyczą oraz podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie środków bezpieczeństwa systemu.

Dotyczy to nie tylko regulacji związanych z SIOS, ale również RSH i CRZO.

SIOS, jako rejestr, w którym przetwarzane mają być dane osobowe, w tym samym stopniu co CRZO i RSH podlega reżimowi rozporządzenia 2016/679. Uwagi podniesione w części I niniejszej opinii, dotyczące uzasadnienia celu przetwarzania oraz jego niezbędności, reguł przetwarzania, zasad retencji, sposobu aktualizacji

³³ https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_pl.

danych, kontroli dostępu, czy roli administratora mają swoje odniesienie również do unormowań dotyczących SIOS.

Na zakończenie podkreślić należy jeszcze raz, że w pełni podzielając cel przyświecający opiniowanej regulacji, jakim jest wzmocnienie ochrony zwierząt, jego realizacja musi odbywać się w sposób roztropny, z zachowaniem niezbędnej i proporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności osób, których dane będą przetwarzane. W ocenie Prezesa UODO, ze względów opisanych powyżej, projekt wymaga ponownej analizy i zmian celem dostosowania do przepisów o ochronie danych osobowych.

Organ nadzorczy oferuje przy tym swoje eksperckie wsparcie dla wypracowania rozwiązań zgodnych z normami prawa o ochronie danych osobowych. Za ostateczny kształt tej regulacji i zapewnienie tej zgodności odpowiada jednak projektodawca.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych