



Warszawa, 7 maja 2015 r.

**Stanowisko Fundacji Panoptykon¹
w sprawie art. 10 projektu ustawy o rewitalizacji²**

Projekt ustawy o rewitalizacji (**dalej: projekt**) zakłada, że władze gmin przygotowywać będą gminne programy rewitalizacji, składające się z dwóch części: diagnostycznej i realizacyjnej. W części diagnostycznej znaleźć się ma diagnoza obszaru gminy z analizą czynników i zjawisk kryzysowych oraz lokalnych problemów, a także skala i charakter potrzeb rewitalizacyjnych. Diagnoza ta będzie stanowić podstawę wyznaczenia obszaru zdegradowanego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 projektu „w celu dokonania diagnozy i wyznaczenia obszaru zdegradowanego wójt, burmistrz albo prezydent miasta opracowuje analizy, w których za pomocą przyjętych mierników identyfikuje występujące na obszarze gminy negatywne zjawiska oraz obszary ich szczególnej koncentracji”. Przyjęte mierniki i metody badawcze mają mieć charakter obiektywny i jednocześnie być dostosowane do lokalnych warunków. Zgodnie natomiast z ust. 2, podmioty publiczne, gromadzące i przetwarzające dane, zobowiązane są do niezwłocznego udostępniania przetwarzanych danych właściwemu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Ma to następować w zakresie **niezbędnym** do opracowania analiz będących podstawą sporządzania gminnego programu rewitalizacji. Za zgodą osoby, której dane dotyczą, dopuszczalne będzie również przetwarzanie niektórych tzw. danych wrażliwych (np. o stanie zdrowia).

W naszej ocenie proponowane rozwiązanie jest niezgodne z konstytucyjnymi standardami ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki.

Przetwarzanie, gromadzenie i udostępnianie danych o obywatelach przez administrację publiczną stanowi ograniczenie prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej. Art. 47 Konstytucji RP formułuje prawo do „ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu prywatnym” (zbiorczo określane mianem prawem do prywatności). Z kolei art. 51 ust 2 zakazuje władzy publicznej pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania „innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawa”.

Prawo do prywatności oraz ochrona autonomii informacyjnej nie mają charakteru absolutnego. Jednakże wszelkie ograniczenia ww. praw muszą spełniać wymogi stawiane przez art. 31 ust 3. Konstytucji RP i realizować przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym wyrażoną w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Tym samym, ingerencji w autonomię informacyjną nie mogą uzasadniać względy celowości czy wygoda władzy. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51, jest

¹ Stanowisko przygotowane przez Annę Walkowiak i Wojciecha Klickiego.

² Projekt z 22 kwietnia 2015 r.

uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną”³.

Oceniając przepisy zawierające normę ograniczającą autonomię informacyjną, należy ustalić, czy pozyskiwanie danych jest **konieczne**, czy raczej wygodne lub użyteczne dla władzy⁴. Oprócz tego, należy rozważyć, czy przepisy spełniają wymogi **zasady proporcjonalności**. Przy badaniu proporcjonalności należy wziąć pod uwagę, czy ograniczenie prywatności jest niezbędne (konieczne) dla osiągnięcia celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Pozyskiwanie informacji musi być więc instrumentem nieodzownym, a sam cel – niemożliwy do osiągnięcia w inny sposób. Innym kryterium, branym pod uwagę w przypadku ograniczenia autonomii informacyjnej, jest to, czy dane ograniczenie jest środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia⁵.

W związku z tym, że projekt zakłada rozszerzenie kompetencji określonych organów administracji do gromadzenia i przetwarzania informacji o obywatelach, musi być on poddany ocenie pod kątem zgodności z konstytucyjnymi zasadami ingerowania w sferę praw i wolności obywatelskich.

1. Konieczność

Uzasadnienie projektu powinno wyjaśniać, dlaczego – spośród innych ewentualnych możliwości – wybrano taki, a nie inny model realizacji zakładanego celu; czy w ogóle rozważano inne alternatywne środki i dlaczego wybrany środek jest konieczny dla realizacji zakładanego celu⁶. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny, między określonym celem – w tym wypadku przygotowaniem gminnego programu rewitalizacyjnego – a proponowanym środkiem musi zachodzić stosunek typu *conditio sine qua non* (przesłanka konieczna)⁷. **Jeżeli organ jest w stanie osiągnąć swoje cele za pomocą innych środków, to wprowadzenie nowych narzędzi, ingerujących w istotę autonomii informacyjnej, nie powinno być dozwolone.** W naszej ocenie projektodawca nie przeprowadził oceny, czy przyznanie wójtom, burmistrzom i prezydentom miast uprawnienia do żądania od podmiotów publicznych danych, w tym niektórych danych wrażliwych jest konieczne z perspektywy ograniczenia praw obywatelskich, czy jedynie „wygodne i przydatne”.

2. Precyzja przepisów, gwarancje proceduralne

W przypadku wykazania, że dane osobowe są niezbędne do przygotowania gminnych programów rewitalizacji, ustawodawca powinien zadbać o zminimalizowanie ingerencji w prywatność jednostek. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny⁸ oznacza to m.in.: a) istnienie ustawowo determinowanych gwarancji proceduralnych i technicznych bezpiecznego przetwarzania danych osobowych; b) ograniczenie katalogu podmiotów przetwarzających dane do minimum podyktowanego rodzajem danych i celem ich przetwarzania; c) określenie ram czasowych przetwarzania danych; d) wprowadzenie efektywnego mechanizmu anonimizacji; e) wprowadzenie przepisów umożliwiających stabilne finansowanie i konserwację baz danych celem zapewnienia ich niezakłóconego funkcjonowania w dobie dynamicznego rozwoju

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lipca 2014 r., sygn. K 25/13.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12.

nowoczesnych technologii i różnego rodzaju ryzyka z tym związanego. W naszej ocenie projekt nie realizuje tych wymogów.

a) otwarty katalog danych osobowych i podmiotów zobowiązanych do ich udostępniania

Zgodnie z projektowanym art. 10, podmioty publiczne, gromadzące i przetwarzające **dane**, będą musiały je udostępniać wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi miasta. Treść założeń projektu wskazywała, że w wielu przypadkach chodzić będzie o **dane osobowe** dotyczące osób zamieszkujących obszar poddany rewitalizacji lub prowadzących tam działalność gospodarczą. Poza wynikającym z art. 10 ust. 3 katalogiem danych wrażliwych, projektodawca nie wskazał, jakie konkretnie dane mają być udostępniane. Tymczasem jak zwrócił uwagę Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w swoich uwagach dotyczących projektu założeń „normy projektowanej ustawy przewidywać powinny **zamknięte katalogi zarówno realizowanych celów, jak i niezbędnych, a przy tym proporcjonalnych do tychże celów danych**”. Wbrew informacji zawartej w „zestawieniu uwag do projektu założeń ustawy o rewitalizacji – uzgodnienia międzyresortowe”, naszym zdaniem uwaga ta nie została uwzględniona.

Zarzut tego nie zmniejsza sformułowanie, zgodnie z którym udostępniane będą dane „**w zakresie niezbędnym** do opracowania analiz będących podstawą sporządzenia i realizacji gminnego programu rewitalizacji”. Naszym zdaniem to na ustawodawcy spoczywa bowiem obowiązek wskazania, jakie dane będą konieczne do sporządzenia programu: pozostawienie określenia katalogu danych w rękach organów administracji tworzy bowiem ryzyko nadużyć.

Podobne uwagi dotyczą braku wskazania, jakie podmioty publiczne będą zobowiązane do udostępniania danych na potrzeby przygotowywania gminnego programu rewitalizacji. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 10 organy gminy będą mogły zażądać udostępnienia danych od dowolnych instytucji publicznych. Naszym zdaniem ustawodawca powinien przewidzieć, jakie mogą to być instytucje i stworzyć w ustawie zamknięty katalog tych podmiotów.

b) zgoda na pozyskanie danych wrażliwych

Zgodnie z proponowanym art. 10 ust. 3, jeżeli to **niezbędne** do przygotowania gminnego programu rewitalizacji, dopuszcza się przetwarzanie danych osobowych dotyczących stanu zdrowia, nałogów, skazań oraz orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, **za zgodą osoby**, której dane dotyczą (tzw. dane wrażliwe). Zwracamy uwagę, że niejasne jest, w jaki sposób i w jakim momencie zgoda ta miałaby być wyrażana, szczególnie biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych zgoda na przetwarzanie danych wrażliwych musi być wyrażona na piśmie.

c) wykorzystanie danych

Zwracamy uwagę, że proponowane przepisy nie wskazują, w jakiej formie ma nastąpić udostępnienie danych, czy zobowiązane podmioty powinny dokonać ich anonimizacji lub agregacji przed przekazaniem. Przepisy nie wskazują także, w jaki sposób władze gminy powinny zadbać o bezpieczeństwo danych, które pozyskają ani jak długo mogą je przechowywać po opracowaniu analiz będących podstawą sporządzenia i realizacji gminnego programu rewitalizacji.

Szczególnie zwracamy uwagę na brak przepisów regulujących późniejsze wykorzystanie przez gminę pozyskanych danych. Projekt nie wskazuje, w jaki sposób władze gminy powinny zadbać o ich bezpieczeństwo, jak długo mogą je przetwarzać po opracowaniu programu, ani czy

pozyskane dane osobowe zostaną włączone do programu. Tymczasem brak wyraźnego określenia warunków pozwalających podmiotom publicznym na podanie do publicznej wiadomości danych osobowych rażąco narusza – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zasadę demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności właściwą temu państwu określoność norm upoważniających do ingerencji w sferę prywatności⁹.

Przedstawione wyżej zagadnienia nie wyczerpują całości problematyki ingerencji w prywatność i autonomię informacyjną jednostki, jaka wynika z art. 10 projektu ustawy o rewitalizacji. W naszej ocenie projektodawca powinien kompleksowo przeanalizować to zagadnienie. Punktem wyjścia powinno być rozważenie, czy tworzenie gminnych programów rewitalizacji musi opierać się na danych osobowych, w tym danych wrażliwych. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie odzwierciedlenie argumentów stojących za tą decyzją powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu. W kolejnym kroku projektodawca powinien kompleksowo przeanalizować, w jaki sposób zminimalizować ingerencję w prywatność osób, których dane będą pozyskiwane. Niepodjęcie tych działań stawia pod znakiem zapytania zgodność z Konstytucją RP proponowanej regulacji.

⁹ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1996 r., sygn. K 21/96.