



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**DANYCH OSOBOWYCH**  
*Jan Nowak*

**DOL. 413.25.2020**

Warszawa, 20 października 2020 r.

**Pan**  
**Michał Kurtyka**  
**Minister Klimatu i Środowiska**  
**ul. Wawelska 52/54**  
**00-922 Warszawa**

**WYSTĄPIENIE**

Na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1781), zgodnie z którym Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych, zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o zainicjowanie stosownych zmian przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797) celem zapewnienia stosowania przepisów rozporządzenia 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 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.<sup>1</sup>, dalej: RODO.

Do Urzędu Ochrony Danych Osobowych wpływają sygnały o problemach, jakie wyłoniły się wraz z rozpoczęciem wywiązywania się z nowych obowiązków przez podmioty zajmujące się magazynowaniem odpadów, zobowiązane na mocy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach [(Dz.U. z 2020 r., poz.797) , dalej: ustawa o odpadach] do prowadzenia

<sup>1 1</sup> Zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 127 z 23.05.2018 r., s. 2.

monitoringu wizyjnego. Wątpliwości budzą przede wszystkim kwestie związane z określeniem ról w procesie/-ach przetwarzania danych osobowych (administrator, podmiot przetwarzający, współadministrator) a także brak szczegółowych unormowań dotyczących dostępu do nagrań ww. monitoringu przez wojewódzkich inspektorów środowiska (zwanym dalej także WIOŚ).

## **1. Role podmiotów w procesie/-ach przetwarzania danych osobowych przetwarzanych z wykorzystaniem monitoringu wizyjnego na składowiskach odpadów.**

Prowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów wiąże się nierozdzielnie z przetwarzaniem danych osobowych i podlega przepisom ogólnego rozporządzenia o ochronie danych<sup>2</sup>.

W myśl art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach posiadacz odpadów, prowadzący magazynowanie odpadów lub zarządzający składowiskiem odpadów **jest obowiązany do prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów**, zgodnie z ust. 6b-6f. 6h i 6i oraz przepisami wydanymi na podstawie ust. 8a.

Art. 25 ust. 6f ustawy o odpadach przewiduje sytuacje, w których ww. podmioty **zapewniają właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska dostępność obrazu z wizyjnego systemu kontroli tego miejsca w czasie rzeczywistym przez system teleinformatyczny**.

Z analizowanych przepisów ustawy o odpadach **nie wynika jasno, jakie role w procesie/-ach przetwarzania danych osobowych, gromadzonych w toku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli, mają pełnić podmioty magazynujące odpady oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska**. Wątpliwości przedsiębiorców magazynujących odpady budzi zakres ich odpowiedzialności i brak wyraźnego rozgraniczenia obowiązków pomiędzy tymi przedsiębiorcami a wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska w zakresie wykorzystywania danych z monitoringu.

---

<sup>2</sup> 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 (art. 4 pkt 1 RODO). Przetwarzanie danych zaś, to operacja lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taka jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie (art. 4 pkt 2 RODO).

Niewątpliwie zatem monitoring wizyjny obejmujący swym zakresem osoby stanowi przetwarzanie danych osobowych w myśl przywołanych wyżej przepisów.

Administratorem jest osoba fizyczna lub prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, który **samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych** (art. 4 pkt 7 RODO). Ze współadministrowaniem mamy zaś do czynienia, gdy co najmniej dwóch administratorów **wspólnie ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych** oraz **wyczerpująco ustalone zostaną zakresy ich odpowiedzialności w zakresie wypełniania obowiązków wynikających z przepisów RODO** (art. 26 RODO<sup>3</sup>). W przypadku przyjęcia koncepcji współadministrowania ustawowego (przewidzianego przepisami prawa) prawa i obowiązki podmiotów zaangażowanych w procesy przetwarzania danych powinny być szczegółowo tymi przepisami określone, odpowiednio do wymagań wynikających z art. 26 (zasada legalizmu – wiąże podmioty sektora publicznego, jak ww. wojewódzcy inspektorzy oraz podmioty realizujące zadania publiczne - zadania, a w konsekwencji cele i sposoby przetwarzania danych osobowych powinny być wprost przypisane wiążącymi je przepisami prawa).

Z przepisów ustawy o odpadach **nie wynika jednak jakie cele i sposoby przetwarzania przypisane zostały przez ustawodawcę podmiotom składującym odpady oraz wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dla procesu/-ów przetwarzania danych osobowych objętych monitoringiem wizyjnym przy pomocy systemu informatycznego**. Prawidłowe określenie pełnionej roli jest kluczowe dla określenia kto ponosi odpowiedzialność z tytułu realizacji obowiązków administratora, m.in. za powstałe naruszenie zasad ochrony danych, kto będzie odpowiedzialny za realizację praw podmiotów danych, czy też obowiązku informacyjnego wobec osób, których dane za pomocą rzeczonoego systemu będą przetwarzane w ramach monitoringu. Szczególnie niejasny jest - w świetle zapisów ww. ustawy - proces **zapewnienia właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska dostępności obrazu z wizyjnego systemu kontroli tego miejsca w czasie rzeczywistym przez system teleinformatyczny**. Powoduje to w konsekwencji problemy interpretacyjne wśród podmiotów/organów stosujących ustawę (posiadaczy odpadów/zarządzających składowiskiem odpadów, wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska), ale i wśród osób, których dane są przetwarzane w związku z objęciem monitoringiem

---

<sup>3</sup> W myśl art. 26 RODO : 1. Jeżeli co najmniej dwóch administratorów wspólnie ustala cele i sposoby przetwarzania, są oni współadministratorami. W drodze wspólnych uzgodnień współadministratorzy w przejrzysty sposób określają odpowiednie zakresy swojej odpowiedzialności dotyczącej wypełniania obowiązków wynikających z niniejszego rozporządzenia, w szczególności w odniesieniu do wykonywania przez osobę, której dane dotyczą, przysługujących jej praw, oraz ich obowiązków w odniesieniu do podawania informacji, o których mowa w art. 13 i 14, chyba że przypadające im obowiązki i ich zakres określa prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego, któremu administratorzy ci podlegają. W uzgodnieniach można wskazać punkt kontaktowy dla osób, których dane dotyczą.

2. Uzgodnienia, o których mowa w ust. 1, należyście odzwierciedlają odpowiednie zakresy obowiązków współadministratorów oraz relacje pomiędzy nimi a podmiotami, których dane dotyczą. Zasadnicza treść uzgodnień jest udostępniana podmiotom, których dane dotyczą.

3. Niezależnie od uzgodnień, o których mowa w ust. 1, osoba, której dane dotyczą, może wykonywać przysługujące jej prawa wynikające z niniejszego rozporządzenia wobec każdego z administratorów.

wizyjnym składowisk odpadów. Status administratora nie może być kształtowany w sposób abstrakcyjny z pominięciem celów, dla których dane będą przetwarzane. Stąd też ustawodawca powinien w sposób przejrzysty i rzetelny określić w przepisach prawa komu i w jakim zakresie przypisane są cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. Dopiero takie ukształtowanie normy prawnej stanowić będzie postulowane niniejszym wystąpieniem wypełnienie zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit a RODO). Wyjaśnienia wymaga zatem w jakich celach i na jakich zasadach przetwarzane będą dane z monitoringu za pomocą systemu informatycznego zarówno przez składujących odpady, jak i przez WIOŚ. W tym drugim przypadku wyraźne określenie granic dopuszczalnej ingerencji w prywatność osób fizycznych jest konieczne także z uwagi na gwarancje konstytucyjne (art. 51 w zw. Z art. 31 Konstytucji). W analizowanych przepisach cele, dla których niezbędne będzie pozyskanie przez WIOŚ danych z monitoringu nie zostały wystarczająco jasno wyartykułowane. Poziom ogólności analizowanych przepisów powoduje konieczność ich przeanalizowania celem zapewnienia ich zgodności z zasadą proporcjonalności i rozliczalności<sup>4</sup>, przy czym nie wydaje się uzasadnione aby taki dostęp był konieczny z uwagi na konieczność realizacji wszystkich zadań i kompetencji WIOŚ. Przypomnieć należy, iż proces przetwarzania danych przez WIOŚ właśnie ze względu na zróżnicowanie realizowanych zadań, będzie podlegał zarówno ocenie z punktu widzenia przepisów RODO jak i dyrektywy (DODO), implementowanej ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2019 r., poz. 125)<sup>5</sup>.

## **2. Zasady dostępu do zarejestrowanego obrazu**

Przepisy ustawy o odpadach **nie określają także wystarczająco precyzyjnie zasad dostępu do rejestrowanego obrazu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska**, co nierozzerwalnie wiąże się z będącym przedmiotem zainteresowania organu nadzorczego dostępem do

---

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit c) RODO dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane ("minimalizacja danych"). W myśl zaś art. 5 ust 2 RODO Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie ("rozliczalność")

<sup>5</sup> Art. 1 pkt 1) ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości - *ustawa określa zasady i warunki ochrony danych osobowych przetwarzanych przez właściwe organy w celu rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania i zwalczania czynów zabronionych, w tym zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także wykonywania tymczasowego aresztowania, kar, kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności;*

danych osobowych. Wprawdzie art. 25 ust. 6g<sup>6</sup> ustawy o odpadach wskazuje przypadki wykorzystywania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska dostępu do rejestrowanego obrazu w czasie rzeczywistym, **brak jest jednak regulacji stanowiących dla tychże inspektorów wprost podstawę prawną do rejestrowania a następnie przechowywania zawartych w nagraniach danych osobowych.** Skoro bowiem z przepisów ustawy o odpadach nie wynika, iż inspektorzy są zobowiązani do prowadzenia monitoringu, to realizując jakże istotne zadania publiczne, powinni mieć zagwarantowaną możliwość podejmowania decyzji związanych z przetwarzaniem danych z monitoringu w oparciu o jasno ukształtowane kryteria ustawowe.

Podstawy prawne przetwarzania danych przez wojewódzkich inspektorów w zakresie przetwarzania danych pozyskiwanych z monitoringu prowadzonego przez inne podmioty nie są wystarczająco przejrzyste ukształtowane. Składający odpady oraz wojewódzcy inspektorzy środowiska nie prowadzą wspólnie bazy danych - nie wynika to bowiem z przepisów ustawy. Jeżeli natomiast dane osobowe są udostępniane przez składujących wojewódzkim inspektorom środowiska, to zasady udostępnienia powinny być ukształtowane w ustawie - w oparciu chociażby motyw 45 RODO<sup>7</sup>. Przepisy powinny określać model dostępu do danych (np. wnioskowy), aktualne brzmienie przepisów koncentruje się zaś na aspekcie bezpieczeństwa dostępu, nie na ustaleniu rzeczywistych przesłanek udostępnienia. Konieczna jest zatem ponowna analiza a przy jej dokonywaniu warto zwrócić uwagę bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności

---

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 25 ust. 6g ustawy o odpadach:

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykorzystuje dostęp do rejestrowanego obrazu w czasie rzeczywistym w przypadku:

- 1) prowadzonej kontroli, o której mowa w art. 9 ustawy w z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, 1501 i 1680 oraz z 2020 r. poz. 284);
- 2) powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku określonego w art. 182, w art. 183 lub w art. 186 ustawy w art. 183 z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568) albo wykroczenia określonego w art. 154 par 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821 i 1238 oraz z 2020 r. poz. 568), albo wykroczeń, o których mowa w art. 10b ust. 1 pkt 1-15 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

<sup>7</sup> Jeżeli przetwarzanie odbywa się w celu wypełnienia obowiązku prawnego, któremu podlega administrator, lub jeżeli jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej, podstawę przetwarzania powinno stanowić prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego. Niniejsze rozporządzenie nie nakłada wymogu, aby dla każdego indywidualnego przetwarzania istniało szczegółowe uregulowanie prawne. Wystarczy może to, że dane uregulowanie prawne stanowi podstawę różnych operacji przetwarzania wynikających z obowiązku prawnego, któremu podlega administrator, lub że przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego powinno określać także cel przetwarzania. Ponadto prawo to może doprecyzowywać ogólne warunki określone w niniejszym rozporządzeniu dotyczące zgodności przetwarzania z prawem, określać sposoby wskazywania administratora, rodzaj danych osobowych podlegających przetwarzaniu, osoby, których dane dotyczą, podmioty, którym można ujawniać dane osobowe, ograniczenia celu, okres przechowywania oraz inne środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego powinno określać także, czy administratorem wykonującym zadanie realizowane w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powinien być organ publiczny czy inna osoba fizyczna lub prawna podlegająca prawu publicznemu lub prawu prywatnemu, na przykład zrzeszenie zawodowe, jeżeli uzasadnia to interes publiczny, w tym cele zdrowotne, takie jak zdrowie publiczne, ochrona socjalna oraz zarządzanie usługami opieki zdrowotnej.

na wyrok TSUE C-201/14<sup>8</sup> w sprawie Sarmanda Bara, który stwierdza, że odrębne organy w ramach administracji publicznej należy traktować jako odrębnych administratorów z własnymi przesłankami, co w konsekwencji oznacza, że organ któremu w ramach administracji przekazuje się dane osobowe jest odbiorcą.

### **3. Przekazywanie danych za pomocą systemu teleinformatycznego - bezpieczeństwo danych osobowych**

Wątpliwości budzi także nałożony przepisami ustawy o odpadach **obowiązek przekazywania wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska informacji umożliwiających logowanie do wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów.** Jeżeli podmiot prowadzący składowisko odpadów (posiadający wizyjny system kontroli) i wojewódzki inspektor ochrony środowiska mają korzystać z tego samego systemu teleinformatycznego, to w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych wprowadzone powinny być rozwiązania gwarantujące - odrębnie dla każdego użytkownika systemu - bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych. Osoby posiadające dostęp do informacji gromadzonych w przedmiotowym systemie, działające w imieniu podmiotu prowadzącego składowisko odpadów czy w imieniu właściwego inspektora, powinny posiadać odrębne upoważnienia do przetwarzania danych w tym systemie oraz również nadane indywidualne - nie zaś przekazywane pomiędzy uprawnionymi podmiotami - hasła i loginy. Właściwe regulacje w tym zakresie będą wypełnieniem określonej w art. 5 ust. 1 lit f) zasady integralności i poufności.<sup>9</sup> Koniecznym jest zatem ponowne przeanalizowanie przyjętego modelu dostępu do informacji z monitoringu pozyskiwanych za pomocą systemu informatycznego.

W ocenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych przepisy *ustawy o odpadach* powinny zatem zostać przeanalizowane pod kątem stosowania przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych celem wyeliminowania niepewności prawnej istniejącej wśród wykonawców jej norm, zarówno po stronie podmiotów magazynujących odpady, właściwych inspektorów ochrony

---

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 1 października 2014 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Cluj - Rumunia) - Smaranda Bara i in./Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF)

<sup>9</sup> W wykonaniu tej zasady dane osobowe muszą być 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 (art. 24 i 32 RODO).

środowiska, jak i po stronie osób, których dane są przetwarzane w związku ze stosowaniem monitoringu wizyjnego na wysypiskach śmieci.

Ustawodawca ma obowiązek tworzenia przepisów w sposób zapewniający stosowanie przepisów RODO, poprzez wyczerpujące wyznaczenie mocą przepisów celów, ról, zakresów i terminów przetwarzania danych osobowych wszystkim podmiotom wykonującym jakiegokolwiek operacje na danych osobowych, począwszy od pozyskiwania danych po ich usuwanie. Przepisy powinny być zgodne ze standardami wynikającymi z RODO i odpowiadać rzeczywistym potrzebom, a jednocześnie celom przetwarzania danych osobowych zgromadzonych z wykorzystaniem wizyjnego systemu kontroli wskazanym w przepisach ustawy o odpadach. W ten sposób - tworzone i wprowadzane są do przepisów prawa krajowego - normy zapewniające stosowanie RODO oraz zapewniające, że wykonawcy tych norm przetwarzają dane osobowe zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych. Stosowanie w polskim porządku prawnym RODO ma przyczyniać się do zapewnienia poszanowania przepisów z zakresu ochrony danych osobowych w związku z celami wynikającymi z przepisów branżowych i realizowanymi przez podmioty/organy nimi związane, a także do zwiększenia ochrony danych osobowych osób, których dane dotyczą. W potrzeby te wpisuje się także stała weryfikacja obecnie obowiązujących przepisów pod kątem ich zgodności z przepisami RODO, eliminacja przepisów niezapewniających właściwego stosowania RODO oraz sygnalizacyjna rola wystąpień Prezesa Urzędu wnoszonych w trybie art. 52 i w celach wskazanych tym przepisem, kierowanych m.in. do organów posiadających inicjatywę ustawodawczą.

Podsumowując podkreślam, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych absolutnie nie kwestionuje konieczności podejmowania działań związanych z weryfikacją nieprawidłowości mających miejsce w związku ze składowaniem odpadów. Niniejsze wystąpienie ma na celu zwrócenie uwagi na konieczność ukształtowanie praw i obowiązków administratorów tak, aby mogli swoje zadania realizować skutecznie oraz przejrzyste z punktu widzenia wykorzystywania technologii monitoringu.

Uprzejmie proszę zatem o ustosunkowanie się do niniejszego wystąpienia, zgodnie z dyspozycją art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych, z którego wynika, że podmiot, do którego zostało skierowane wystąpienie jest obowiązany ustosunkować się do tego wniosku na piśmie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Z wyrazami szacunku,

Prezes Urzędu  
Ochrony Danych Osobowych  
Jan Nowak