



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
DANYCH OSOBOWYCH**

**Mirosław Wróblewski**

**Warszawa, 17 września 2026**

**Sygn./znak: DPNT.401.398.2026.WL.JR**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.262.6.2026

Data wpływu 17.09.26r.

**Pan**

**Dariusz Salamończyk**

**Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP**

**Kancelaria Sejmu RP**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na korespondencję z 19 sierpnia br. (znak: SPS-III.020.262.4.2026), przedkładającą do zaopiniowania **rządowy projekt ustawy o środkach ograniczających (druk nr 3003)** Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679<sup>1</sup> oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>2</sup>, uprzejmie zwraca uwagę na poniżej przedstawione kwestie.

Projektowana ustawa nie została przedstawiona Prezesowi UODO do zaopiniowania na etapie rządowego procesu legislacyjnego. Tym samym organ ochrony danych nie miał możliwości przedstawienia uwag do projektowanych rozwiązań na etapie ich opiniowania, co powinno było nastąpić na podstawie art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>3</sup>, gdyż projekt pozostaje w związku z przetwarzaniem danych osobowych.

**Zasadne jest zatem wskazanie potrzeby uwzględnienia uwag organu nadzorczego na aktualnym etapie procesu legislacyjnego.**

<sup>1</sup> 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.)

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.).

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 51 tej ustawy założenia i projekty aktów prawnych dotyczące danych osobowych są przedstawiane do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Cel regulacji, związany z implementacją dyrektywy unijnej 2024/1226, a w szczególności z zapewnieniem skutecznego wykonywania unijnych i krajowych środków ograniczających oraz ochroną bezpieczeństwa państwa, co do zasady może uzasadniać szerokie kompetencje szeregu organów publicznych.

Jednocześnie realizacja tych celów i **projektowana możliwość pozyskiwania, analizy, wymiany i ujawniania informacji dotyczących osób fizycznych nie może prowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do ochrony danych osobowych.**

Projektowane rozwiązania dotyczą wielu odrębnych operacji przetwarzania danych osobowych o różnym charakterze i różnym poziomie ryzyka, wykonywanych przez liczne organy publiczne.

W konsekwencji zakładane projektowaną ustawą cele istotne dla interesów państwa powinny być realizowane z poszanowaniem praw podstawowych, w tym prawa ochrony danych osobowych, co wymaga istotnego **uzupełnienia o przepisy określające w sposób kompleksowy podstawowe elementy operacji przetwarzania danych osobowych.**

**Najistotniejsze zastrzeżenia Prezesa UODO dotyczą:**

- braku kompleksowej regulacji przetwarzania danych osobowych, poprzedzonej **przeprowadzeniem testu prywatności<sup>4</sup>** – czyli zaprojektowaniem w procesie tworzenia prawa ochrony danych osobowych, w tym **oceny skutków dla ochrony danych<sup>5</sup> adekwatnie do celów zakładanych projektowaną ustawą,**
- niewystarczającego określenia **zakresu danych**, które mogą być pozyskiwane i przekazywane pomiędzy uprawnionymi organami i **kategorii osób**, których dane dotyczą,
- szerokiego, a w konsekwencji ogólnie określonego **obowiązku przekazywania informacji i dokumentów**, w tym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw,
- **zakresu danych** podlegających publicznemu ujawnieniu na krajowej liście sankcyjnej dotyczącej osób, objętych sankcją,
- braku **okresów przechowywania danych**,

---

<sup>4</sup> Art. 25 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 stanowi: „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”.

<sup>5</sup> Uzasadnionym jest dokonanie oceny skutków dla ochrony danych – zgodnie z art. 35 ust. 10 rozporządzenia 2016/679 - już w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjmowaniem określonej podstawy prawnej przetwarzania danych, co przy dokonaniu prawidłowej oceny i wypracowaniu przepisów szczególnych uwzględniających stosowanie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych może zastąpić dokonywanie takiej oceny przez podmioty stosujące / wykonujące następnie tak ustalone przepisy.

- braku jednoznacznego określenia **ról administratorów danych w procesach przetwarzania danych osobowych** oraz sposobów przetwarzania danych osobowych,
- **podstaw prawnych i warunków przetwarzania danych szczególnej kategorii**,
- braku dostatecznych gwarancji w zakresie **dalszego udostępniania danych osobowych w ramach współpracy międzynarodowej**.

## I. Krajowa lista sankcyjna

**1.1.** Projekt ustawy przewiduje **publikację danych osobowych osób wpisanych na krajową listę sankcyjną, wobec których stosuje się krajowe środki ograniczające**.

Publiczne udostępnienie danych osób fizycznych obejmuje m.in. imię i nazwisko, datę, miejsce urodzenia oraz informację o zastosowanym środku ograniczającym (**art. 7 ust. 2 i 3 projektu**).

Z uzasadnienia wynika, że rozwiązanie to ma zapewnić powszechny, łatwy, bezpłatny i transparentny dostęp do listy osób i podmiotów, wobec których są stosowane krajowe środki ograniczające wskazane w projektowanej ustawie.

Projektodawca jednak:

- nie uzasadnia dlaczego dla publicznego celu identyfikacji osoby objętej sankcjami konieczne (niezbędne) jest ujawnienie pełnej daty i miejsca urodzenia tej osoby, a tym samym
- nie wykazuje, że publikacja każdego z tych elementów jest konieczna i proporcjonalna do osiągnięcia celu ustawy.

Jeżeli celem miałby być rozróżnienie osób o tym samym imieniu i nazwisku, to projektodawca powinien rozważyć osiągnięcie tego celu za pomocą mniej inwazyjnych środków, np. poprzez umieszczenie imienia i nazwiska, roku i państwa urodzenia.

Aspekt zakresu publikacji danych ograniczonego jedynie do niezbędnego minimum jest istotny ze względu na konieczność poszanowania zasady minimalizacji danych<sup>6</sup>.

## II. Zakres wymiany informacji

**2.1.** Wśród zadań organów właściwych w sprawach stosowania środków ograniczających Unii Europejskiej wymienione zostały:

- współpraca i **wymiana informacji** z organami krajowymi;
- współpraca i **wymiana informacji** z właściwymi organami innych państw, instytucjami Unii Europejskiej, a także zagranicznymi instytucjami i międzynarodowymi organizacjami w zakresie objętym przepisami ustawy (**art. 47 ust.1 pkt 1 i 2 projektu**).

<sup>6</sup> Art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2016/679.

Projektodawca tworząc obowiązek współpracy i wymiany informacji zarówno na gruncie krajowym, jak i międzynarodowym nie wskazał jakiego rodzaju informacje będą podlegały wymianie, a w szczególności **nie określił celu, zakresu, warunków takiej wymiany informacji, jeżeli jej zakres miałby obejmować także dane osobowe.**

**2.2. Art. 47 ust. 2** projektu przewiduje obowiązek udostępnienia przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty publiczne organom właściwym w sprawach stosowania środków ograniczających Unii Europejskiej, na ich wniosek „**informacji i dokumentów niezbędnych**” do realizacji zadań organu właściwego.

Takie sformułowanie nie określa dostatecznie, czy zakresem udostępnienia objęte zostaną dane osobowe, a jeśli tak, jakie kategorie danych osobowych mogą być objęte udostępnieniem, co jest wymagane stosownie do zasady minimalizacji danych.

W szczególności projektodawca nie precyzuje mocą przepisu, czy przedmiotem udostępnienia mogą być:

- dane szczególnych kategorii,
- dane dotyczące wyroków skazujących i czynów zabronionych,
- dane osób trzecich,
- treść całych dokumentów zawierająca informacje niezwiązane z celem postępowania,
- informacje objęte tajemnicami prawnie chronionymi.

**Tak szerokie uprawnienia mogą prowadzić do:**

- przekazywania danych w zakresie wykraczającym poza to, co jest rzeczywiście niezbędne,
- naruszenia dotyczącej przetwarzania danych osobowych zasady minimalizacji danych oraz ograniczenia celu<sup>7</sup>,
- braku podstaw prawnych i warunków przetwarzania danych szczególnej kategorii<sup>8</sup> i dotyczących czynów zabronionych<sup>9</sup>,

Projektodawca powinien doprecyzować, że udostępnieniu mogą podlegać wyłącznie dane i informacje ściśle niezbędne do realizacji konkretnego zadania określonego w projektowanej ustawie, a ich zakres jest adekwatny do realizowanego zadania.

Szczególne zastrzeżenia budzi możliwość objęcia obowiązkiem udostępnienia danych szczególnej kategorii, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

Należy bowiem mieć na uwadze, że przetwarzanie tej kategorii danych jest co do zasady zabronione i może mieć miejsce wyłącznie w przypadku spełnienia jednej z przesłanek określonych w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2016/679.

W konsekwencji przepis ustanawiający obowiązek przekazywania informacji i dokumentów powinien w sposób dostarczanie precyzyjny określać, czy i w jakim zakresie

---

<sup>7</sup> Art. 5 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia 2016/679.

<sup>8</sup> Art. 9 rozporządzenia 2016/679.

<sup>9</sup> Art. 10 rozporządzenia 2016/679.

może dojść do udostępnienia danych szczególnej kategorii oraz jaka przesłanka legalizująca ich przetwarzanie znajduje zastosowanie.

Analogiczne zastrzeżenia dotyczą danych osobowych odnoszących się do wyroków skazujących i czynów zabronionych. Ich przetwarzanie podlega szczególnym ograniczeniom określonym w art. 10 rozporządzenia 2016/679.

Projektowany art. 47 ust. 2 powinien w sposób jednoznaczny określać również zasady udostępniania tego rodzaju informacji.

**2.3.** W art. 50 projektu przewidziany został obowiązek udostępnienia przez podmioty sprawujące kontrolę przestrzegania środków ograniczających **informacji i dokumentów** pozyskanych w toku tej kontroli, **w tym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw**, odpowiednio:

- 1) naczelnikowi urzędu celno-skarbowego przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Komisję Nadzoru Finansowego, Inspekcję Transportu Drogowego (art. 50 ust. 2 projektu),
- 2) Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej przez naczelników urzędów celno-skarbowych, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz Komisję Nadzoru Finansowego (art. 50 ust. 5 projektu).

Wprawdzie cel takiego udostępnienia informacji i dokumentów został odpowiednio przypisany realizacji zadań określonych w projektowanej ustawie, co ocenić należy pozytywnie, niemniej **projektodawca nie uwzględnił w regulacji relacji pomiędzy obowiązkiem udostępnienia a zasadą ograniczenia celu i minimalizacji danych**<sup>10</sup>.

Projektodawca powinien rozważyć przyjęcie dostatecznie określonego katalogu udostępnianych informacji niezbędnych do realizacji zakładanego celu.

**2.4.** Zgodnie z art. 53 ust. 2 pkt 2 projektu do zadań Zespołu do spraw Środków Ograniczających należy m.in. **wymiana informacji pomiędzy organami właściwymi**, w tym wymiana informacji statystycznych, w celu analizy efektywności i skali stosowania środków ograniczających.

Projektodawca nie wskazał jednak, czy zakresem wymienianych informacji objęte będą dane osobowe. Jeśli takie jest założenie, to w regulacji należy dookreślić:

- w jakim zakresie i na jakich warunkach wymiana danych osobowych mogłaby służyć analizie efektywności i skali stosowania środków ograniczających,
- na czym polegać ma „wymiana” danych osobowych.

### **III. Prawdliwość danych i prawa osób**

Projektodawca przewiduje możliwość podjęcia decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych o wpisie na listę sankcyjną, zmiany tej decyzji lub decyzji o wykreśleniu z listy na podstawie informacji pochodzących od organów administracji, organów ścigania i służb, przy jednoczesnej możliwości ograniczenia zakresu

---

<sup>10</sup> Art. 5 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia 2016/679.

uzasadnienia decyzji, ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny (**art. 8 ust. 6 projektu**).

Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu, a od niej nie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (**art. 8 ust. 7 projektu**).

O ile ochrona informacji niejawnych, w tym informacji, których ujawnienie mogłoby godzić w bezpieczeństwo państwa, jest oczywiście zrozumiała i może uzasadniać odpowiednie ograniczenie zakresu uzasadnienia decyzji o wpisie na listę sankcyjną, o tyle **projektowana regulacja nie zapewnia mechanizmu równoważącego interes bezpieczeństwa państwa z prawami osób podlegających wpisowi na listę sankcyjną.**

Projektowana możliwość ograniczenia uzasadnienia decyzji o wpisie może utrudniać osobie, której dane dotyczą skuteczne korzystanie z przysługujących jej praw, w szczególności prawa do zweryfikowania i zakwestionowania prawidłowości, kompletności i aktualności danych stanowiących podstawę wpisu, a także prawa do skutecznego zaskarżenia decyzji.

W przypadku ograniczenia praw wynikających z rozporządzenia 2016/679<sup>11</sup> należy zapewnić zgodność projektowanego rozwiązania z art. 23 tego rozporządzenia, **w tym zapewnić, aby ograniczenie:**

- **było konieczne i proporcjonalne,**
- **opierało się na jasno określonych przesłankach, oraz**
- **pozostawiało odpowiednie gwarancje chroniące prawa osób, których dane dotyczą.**

Całkowite wyeliminowanie czy pominięcie praw jednostki jest niedopuszczalne przez wzgląd na konieczność zapewnienia proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności jednostki oraz realnej możliwości zakwestionowania rozstrzygnięcia.

Z tego względu, nawet w przypadku uzasadnionej potrzeby ograniczenia zakresu informacji ujawnianych w uzasadnieniu decyzji, projektowana regulacja powinna przewidywać odpowiednie mechanizmy gwarancyjne.

#### **IV. Dane szczególnej kategorii**

W **art. 4** projektu twórca regulacji określa osoby i podmioty, które mogą zostać objęte krajowymi środkami ograniczającymi, a także przesłanki ich wpisania na listę sankcyjną.

---

<sup>11</sup> Ograniczenia praw podmiotów danych i odpowiadających im obowiązków administratorów odnosić się mogą do: uprawnień i obowiązków informacyjnych (art. 12–13); prawa dostępu do danych (art. 15); prawa do sprostowania danych (art. 16); prawa do usunięcia danych – „prawa do bycia zapomnianym” (art. 17); prawa do ograniczenia przetwarzania (art. 18); obowiązku powiadomienia o sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub o ograniczeniu przetwarzania (art. 19); prawa do przenoszenia danych (art. 20); prawa do sprzeciwu (art. 21); prawa do niepodlegania decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu (art. 22); prawa do zawiadomienia o naruszeniu ochrony danych osobowych (art. 34); a także zasad dotyczących przetwarzania danych (art. 5).

Są to osoby lub podmioty, które dysponują środkami finansowymi lub zasobami gospodarczymi i jednocześnie bezpośrednio lub pośrednio wspierają państwa objęte środkami ograniczającymi UE lub poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej, lub których działalność stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w tych państwach, **a także obcą ingerencję i manipulację w środowisku informacyjnym** wymierzoną w bezpieczeństwo narodowe, nienaruszalność granic, interesy i pozycję międzynarodową Rzeczypospolitej Polskiej.

W toku ustalania, czy dana osoba uczestniczy w takim działaniu powstaje realna możliwość przetwarzania jej danych szczególnej kategorii wskazanych w art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, np. informacji dotyczących poglądów politycznych, czy przekonań religijnych – objętych co do zasady zakazem przetwarzania.

Rozpatrując zastosowanie wyjątku od ww. zakazu przetwarzania danych szczególnej kategorii, w uzasadnionym, ważnym interesie publicznym art. 9 ust. 2 lit. g rozporządzenia 2016/679 dostrzec należy **wymóg oparcia takiego przetwarzania na przepisie prawa dopuszczającym przetwarzanie tej kategorii danych, proporcjonalnym do wyznaczonego celu, nie naruszającym istoty prawa do ochrony danych i przewidującym odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą.**

## V. Retencja danych

W projektowanej ustawie pominięty został aspekt wyznaczenia okresów przechowywania danych dotyczących osób wpisanych na listę, osób wykreślonych, osób, wobec których odmówiono wpisu, osób trzecich, danych wykorzystywanych w postępowaniu kontrolnym.

Projektowana ustawa powinna zostać uzupełniona o przepisy określające okres przechowywania danych lub kryteria pozwalające na jego ustalenie, zgodnie z zasadą ograniczenia przechowywania<sup>12</sup>.

W tym zakresie zasadne jest również odwołanie do już obowiązujących przepisów i reguł dotyczących archiwizacji dokumentacji, w szczególności w odniesieniu do dokumentacji powstającej w związku z realizacją zadań i obowiązków określonych w projektowanych przepisów.

## VI. Administratorzy danych

Wykonywanie przepisów projektowanej ustawy wiąże się z zaangażowaniem wielu organów i instytucji i wymaga **określenia statusu podmiotów uczestniczących w międzyinstytucjonalnej wymianie informacji i dokumentów**, w tym Zespołu do spraw Środków Ograniczających.

---

<sup>12</sup> Art. 5 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679.

Projektowane przepisy powinny jednoznacznie wskazywać role poszczególnych podmiotów jako administratorów/ współadministratorów danych przetwarzanych w zakresie i adekwatnie do realizowanych zadań. Nie chodzi przy tym o konieczność wskazania wprost takiego statusu wobec każdego z podmiotów realizujących cele ustawy, ale co najmniej takie określenie ich zadań, z którego wynikać będzie czy i w jakim stopniu decydują o celach lub środkach przetwarzania danych osobowych. W tym zakresie organ nadzorczy widzi potrzebę uzupełnienia projektu.

## VII. Transfery międzynarodowe

Wśród zadań organów właściwych sprawach stosowania środków ograniczających Unii Europejskiej wskazana została współpraca i **wymiana informacji** z właściwymi organami innych państw, instytucjami Unii Europejskiej, a **także zagranicznymi instytucjami i międzynarodowymi organizacjami** w zakresie objętym przepisami ustawy (art. 47 ust. 1 pkt 2 projektu).

O ile zakres projektowanej wymiany informacji miałby obejmować dane osobowe, to tworzona podstawa prawna takiej wymiany nie tworzy automatycznie podstawy legalizującej transfer danych osobowych do państw trzecich lub organizacji międzynarodowych.

By tego rodzaju przetwarzanie mogło być kwalifikowane jako spełniające warunki demokratycznego państwa prawa zachodzi potrzeba spełnienia wymogów określonych w rozdziale V rozporządzenia 2016/679, na co organ nadzorczy zwraca uwagę projektodawcy.

Projektowana ustawa, co do zasady realizuje prawnie uzasadniony cel publiczny związany z ochroną bezpieczeństwa oraz wykonywaniem środków ograniczających, jednak w obecnym kształcie nie zapewnia wystarczających gwarancji ochrony danych osobowych i wymaga istotnego uzupełnienia w ramach dalszego procedowania w ww zakresie.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski  
Prezes Urzędu  
Ochrony Danych Osobowych

/-dokument w postaci elektronicznej  
podpisany kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/